

REFLEXIONES SOBRE MÉXICO Y SU ENTORNO INTERNACIONAL ANTE EL CAMBIO DE GOBIERNO EN 2018

Mario Alejandro Carrillo Luvianos
Alejandra Toscana Aparicio
Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Coordinadores



REFLEXIONES SOBRE MÉXICO
Y SU ENTORNO INTERNACIONAL
ANTE EL CAMBIO DE GOBIERNO EN 2018

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego y conforme a los lineamientos del Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Primera edición, diciembre 2019

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Coyoacán,
Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 55-5483-7060
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-1782-1

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Reflexiones sobre México y su entorno internacional ante el cambio de gobierno en 2018

Mario Alejandro Carrillo Luvianos
Alejandra Toscana Aparicio
Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González

Secretaria de Unidad, Claudia Mónica Salazar Villava

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto

Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández

Jefa del Departamento de Política y Cultura, Esthela Irene Sotelo Núñez

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

José Alberto Sánchez Martínez (Presidente)

Aleida Azamar Alonso / Alejandro Cerda García

Gabriela Dutrénit Bielous / Álvaro Fernando López Lara

Jerónimo Luis Repoll / Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza / Rafael Reygadas Robles Gil

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (presidente)

Clara Martha Adalid Urdanivia / Fabiola Nicté Escárzaga

Anna María Fernández Poncela / Marco Antonio Molina Zamora

Elsa Muñoz García / Hugo Pichardo Hernández / Ángeles Sánchez Bringas

Eduardo Tzili-Apango / Luis Miguel Valdivia Santamaría

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Diseño de portada: Leonel Sagahón Campero

ÍNDICE

Introducción

<i>Mario Alejandro Carrillo Luvianos, Alejandra Toscana Aparicio y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez</i>	9
--	---

PRIMERA PARTE

1. El juego de poder hegemónico entre las grandes potencias: China y Estados Unidos, y su impacto en México <i>Graciela Pérez Gavilán y Enrique Catalán Salgado</i>	17
2. La administración Trump, el TLCAN y las alternativas para México <i>Ana Teresa Gutiérrez del Cid</i>	39
3. México y sus principales acuerdos de libre comercio: TLCAN y TLCUEM <i>Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez</i>	63
4. Propósitos y retos de México en la Alianza del Pacífico: fomento de un multilateralismo reactivo <i>Eduardo Tzili-Apango</i>	83
5. La Alianza del Pacífico y su proceso de expansión actual: nuevos horizontes para México <i>Enrique Catalán Salgado</i>	107
6. La política exterior en las plataformas electorales de 2018 <i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez</i>	125

8 ÍNDICE

SEGUNDA PARTE

7. Iniciativas gubernamentales para la digitalización en la Cuarta Revolución Industrial: Estados Unidos, Unión Europea y México
Andrés Morales Alquicira, Araceli Rendón Trejo y Silvia Pomar Fernández 151
8. Medidas para la evaluación de la adaptación al cambio climático en América Latina
Angélica Rosas Huerta 177
9. Desarrollo histórico de la política energética: perspectivas para una planeación actual
Tadeo H. Liceaga Carrasco y Hugo Pichardo Hernández 201
10. Las políticas culturales en el cambio de gobierno: del neoliberalismo a la Cuarta Transformación
María Elena Figueroa Díaz 217
11. El Programa Pueblos Mágicos ante el cambio de gobierno
María Elena Figueroa Díaz y Liliana López Levi 247
12. Del Pacto por México al pacto constituyente: la legitimidad democrática de la Carta Magna de la Ciudad de México
Héctor Villarreal 275
13. La reforma de la Ciudad de México: sus repercusiones para la vida democrática
Mario Alejandro Carrillo Luvianos, Rigoberto Ramírez López y Gerardo Zamora Fernández de Lara 295

TERCERA PARTE

14. Mujeres, realidades, debates y política: una reflexión
Anna María Fernández Poncela 327
15. La ciencia y la tecnología también tienen rostro de mujer
Clara Martha Adalid Diez de Urdanivia 355
16. Cultura política y generaciones en México
Mario Alejandro Carrillo Luvianos, Rigoberto Ramírez López y Rafael Flores Sánchez. 379

INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE LIBRO refleja la situación en diferentes ámbitos nacionales e internacionales en vísperas del cambio de gobierno en 2018. Reúne una serie de textos que abordan múltiples temas, desde las relaciones entre China y Estados Unidos, y su impacto para México, hasta la tipificación de las distintas generaciones que conviven en nuestro país.

Reflexiones sobre México y su entorno internacional ante el cambio de gobierno en 2018 consta de dieciséis artículos con posturas metodológicas que muestran la gran heterogeneidad de la planta académica del Departamento de Política y Cultura de nuestra casa de estudios, instancia promotora de estas reflexiones.

El libro se divide en tres partes: la primera presenta los posibles condicionamientos internacionales con los que se enfrenta la nueva presidencia de la República, la segunda revisa las complicaciones en la gestión de distintos problemas públicos y la última analiza la situación de los integrantes de nuestra sociedad mediante el género y la edad.

La primera parte abre con el artículo “El juego de poder hegemónico entre las grandes potencias: China y Estados Unidos, y su impacto en México”, de Graciela Pérez Gavilán y Enrique Catalán Salgado, quienes tratan de responder las siguientes preguntas: ¿cuál es el lugar que le corresponde ocupar a México en el escenario internacional del siglo XXI?, ¿cómo logrará integrarse nuestro país en la nueva vertiente de acumulación de capital a escala mundial que ya empieza a perfilarse?, ¿cuál debe ser su respuesta en el ámbito de las relaciones internacionales ante la conformación de nuevos polos de poder económico y político mundial?

El siguiente capítulo, de Ana Teresa Gutiérrez del Cid, “La administración Trump, el TLCAN y las alternativas para México”, tiene como objetivo desentrañar qué pretende Donald Trump y el gobierno estadounidense en la renegociación del

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que inició en 2017 y prosiguió en 2018. La autora plantea las posibles alternativas para el nuevo gobierno de México, a partir de 2019, en su contexto interno y una posible diversificación comercial y de cooperación internacional.

Por su parte, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, en “México y sus principales acuerdos de libre comercio: TLCAN y TLCUEM”, tratan de responder a la siguiente pregunta: a 24 años de iniciada dicha política y tras la firma de trece Tratados de Libre Comercio, ¿el país ha logrado los objetivos que se esperaban? Destaca que, recientemente, se ha firmado un acuerdo más, el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés). Para contestarla, analizan el comportamiento de los principales indicadores económicos de comercio internacional de México, posteriormente, el comportamiento del comercio con el TLCAN y el Acuerdo Global, así como su impacto en los principales indicadores macroeconómicos del país.

Los siguientes dos artículos, de Eduardo Tzili-Apango y Enrique Catalán Salgado, analizan la Alianza del Pacífico (AP) desde distintas perspectivas y valoraciones. En el texto “Propósitos y retos de México en la Alianza del Pacífico: fomento de un multilateralismo reactivo”, Tzili-Apango propone la hipótesis:

por un lado, la Alianza del Pacífico representa un caso de multilateralismo reactivo para la inserción en el siglo del Pacífico por medio de la cooperación integral; por el otro, a pesar de representar una oportunidad para la diversificación de relaciones exteriores con Asia-Pacífico, la AP es en realidad un mecanismo de acercamiento de México hacia América Latina. Aunado a esto, los problemas internos de México –sobre todo durante el sexenio de Peña Nieto– pueden impedir un compromiso integral con la Alianza del Pacífico, por lo que el cumplimiento de su agenda comercial y proglobalista puede estar en riesgo.

En el texto de Enrique Catalán Salgado, “La Alianza del Pacífico y su proceso de expansión actual: nuevos horizontes para México”, se señala que, en el caso de América Latina, la Alianza del Pacífico es el bloque al que se le atribuye un mayor éxito en términos de su apertura comercial y atracción de inversiones, así como por su pragmatismo. Sin embargo, recientemente ha iniciado un proceso de expansión con la incorporación de nuevas figuras jurídicas mediante el cual se están incorporando, como Estados asociados, economías que no pertenecen geográficamente a la región latinoamericana, lo cual rompe el paradigma de vecindad geográfica que había definido los esfuerzos anteriores de integración en esta región específica. Catalán señala que es evidente que esta ampliación debe significar nuevas oportunidades para el país –las cuales coinciden con su visión política e intereses económicos–, mucho

más relevantes en el contexto de Estados Unidos como un país con políticas económicas agresivas y con una nueva elección nacional en puerta que puede dar un viraje a la política exterior mexicana; hechos y coyunturas que se exploran en este artículo.

Este bloque cierra con un artículo de Beatriz Nadia Pérez Rodríguez y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez: “La política exterior en las plataformas electorales de 2018”, en el que se realiza un análisis comparativo de las propuestas de política exterior de cada uno de los candidatos a la presidencia, tomando en consideración las tres plataformas de los partidos y alianzas más representativas. La finalidad es conocer la relevancia que cada una de las propuestas otorga a las diferentes regiones con las que México se ha vinculado, las estrategias que se pretenden establecer para alcanzar objetivos concretos en beneficio del país, o bien, si alguna propuesta tiende al proteccionismo y, por ende, otorga poca relevancia al ámbito exterior.

El siguiente bloque de artículos nos muestra un panorama de distintas políticas públicas, programas e instituciones que van desde cuestiones ecológicas hasta problemas de gestión en la naciente Ciudad de México.

En el trabajo “Iniciativas gubernamentales para la digitalización en la Cuarta Revolución Industrial: Estados Unidos, Unión Europea y México”, Andrés Morales Alquicira, Araceli Rendón Trejo y Silvia Pomar Fernández, estudian las iniciativas que en diversos países se han utilizado con vistas a lograr que su industria se inserte de forma exitosa en la Cuarta Revolución Industrial. En primer lugar, se tratan los elementos que caracterizan a esta revolución; en segundo, las iniciativas de Estados Unidos, Alemania, Francia, Inglaterra y la Unión Europea en su conjunto, desde la perspectiva de sus esfuerzos para lograr la reconversión digital de su industria; finalmente, analizan las problemáticas que enfrenta México y las acciones que lleva a cabo para insertar la industria en las nuevas tendencias de producción.

Angélica Rosas Huerta, en su artículo: “Medidas para la evaluación de la adaptación al cambio climático en América Latina”, presenta una revisión de las medidas e indicadores que se han diseñado en América Latina para medir la efectividad de las acciones de adaptación al cambio climático y que han sido probados o implementados con éxito. Principalmente, se identifican los indicadores que se han desarrollado en América Latina para priorizar medidas de adaptación, o bien para medir su efectividad. El estudio muestra una visión general de cada indicador, su utilización y los aspectos que considera para la evaluación. Cabe destacar que la literatura pone en evidencia la importancia e influencia que tiene el género, la pobreza y la etnia en los procesos de adaptación, por lo que resulta fundamental indagar si las medidas diseñadas en nuestra región toman como elementos centrales esos aspectos.

Por su parte, en el trabajo “Desarrollo histórico de la política energética: perspectivas para una planeación actual”, de Tadeo H. Liceaga Carrasco y Hugo Pichardo Hernández, se realiza un ejercicio teórico-metodológico desde la perspectiva de

las políticas públicas aplicadas al análisis histórico, con el que se pretende evaluar el desempeño de las políticas federales en el ámbito energético desde el sexenio cardenista hasta la actualidad. El texto tiene como objetivo desentrañar la manera en que el gobierno mexicano afrontó los problemas de la búsqueda de autosuficiencia y las crisis energéticas, y la respuesta gubernamental que incluyó la diversificación implícita para la producción de energía, en especial la eléctrica.

En “Las políticas culturales en el cambio de gobierno: del neoliberalismo a la Cuarta Transformación”, María Elena Figueroa Díaz señala que, en el sexenio que terminó, se dieron cambios importantes en materia de cultura: la creación de la Secretaría de Cultura, la Ley de derechos culturales, así como un énfasis en la cultura como generadora de riqueza. La creciente autonomización de la cultura frente a la educación libera aún más la gestión de la cultura de su tradicional papel vinculado al Estado. El presente trabajo analiza qué políticas culturales tenderán a seguirse y consolidarse en dicho escenario, y concluye que serán aquellas que promueven la democracia cultural, el difusionismo, o bien la empresa cultural.

En el texto “El Programa Pueblos Mágicos ante el cambio de gobierno”, la misma autora junto con Liliana López Levi señalan que la Secretaría de Turismo ha implementado desde 2001 el Programa Pueblos Mágicos, el cual busca poner en valor el patrimonio para lograr crecimiento económico, desarrollo local y sustentabilidad. Durante tres sexenios se ha transformado un número creciente de localidades sin que necesariamente conlleve el logro de los objetivos planteados. Ante las elecciones de 2018 y la renovación de gobiernos federal y locales, los autores buscan reflexionar sobre las implicaciones del cambio de gobierno en los pueblos que se han sumado a esta iniciativa, así como abordar algunos retos a los que se enfrentarán.

Dos artículos sobre la naciente Ciudad de México cierran la segunda parte. En el primero, “Del Pacto por México al pacto constituyente: la legitimidad democrática de la Carta Magna de la Ciudad de México”, de Héctor Villarreal, se señala que, a diferencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de la Ciudad de México no podía sustentar su legitimidad solo en el proyecto social que promete, sino también ha tenido que remediar su origen problemático. Con el objetivo de analizar cuáles son los atributos de la flamante constitución de la capital, para valorar su legitimidad, el artículo argumenta que gracias a cuatro procesos políticos –selección de candidatos, elecciones, parlamento y legislación– se logró un conjunto de factores que inciden de manera positiva en su legitimidad.

El segundo artículo: “La reforma de la Ciudad de México: sus repercusiones para la vida democrática”, de Mario Alejandro Carrillo Luvianos, Rigoberto Ramírez López y Gerardo Zamora Fernández de Lara, analiza las repercusiones de la reforma de la Constitución de la Ciudad de México en los comportamientos políticos de los

gobiernos locales de la ciudad, antes referidos a las delegaciones políticas y ahora alcaldías de las demarcaciones territoriales. Se trata de una arquitectura institucional que introduce elementos novedosos tanto para la composición y el funcionamiento de los gobiernos como para su relación con los partidos políticos y la ciudadanía.

El tercer y último bloque de artículos, con los que concluye el libro, analiza los sectores de nuestra sociedad con base en género y edad.

Desde diferentes perspectivas, dos artículos abordan el papel de la mujer en nuestra sociedad. En el primero, “Mujeres, realidades, debates y política: una reflexión”, Anna María Fernández Poncela señala que el tema de la relación de las mujeres con la política ha evolucionado en las últimas décadas, desde las percepciones sociales hasta las legislaciones estatales, incluidas las recomendaciones internacionales y el aumento de la presencia femenina en la esfera donde se dirimen los asuntos públicos. El objetivo de su trabajo es la revisión y reflexión general en torno a las perspectivas, realidades y debates actuales sobre la participación política de las mujeres. Para ello, se pasa revista a los condicionamientos *versus* las nuevas potencialidades, entre otras cuestiones como estilos, caracterización, sufragio y confianza electoral.

Por su parte, Clara Martha Adalid Diez de Urdanivia, en su texto “La ciencia y la tecnología también tienen rostro de mujer” señala:

si el propósito al convocar las cuatro conferencias por la Asamblea General de las Naciones Unidas fue concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar planes y estrategias futuras, en beneficio y crecimiento de la mujer, después de 40 años aún queda mucho camino por recorrer. Esto es así aun cuando al revisar el trabajo realizado a favor de las mujeres y los logros obtenidos no dejamos de sorprendernos. El propósito de este documento es revisar algunos indicadores, así como algunas cifras de ciencia y tecnología, que nos señalen el papel y la presencia de las mujeres en este campo y nos ayuden a responder si la ciencia y la tecnología también tienen rostro de mujer.

El capítulo con el que cierra el libro tiene como punto de análisis la edad. “Cultura política y generaciones en México”, de Mario Alejandro Carrillo Luvianos, Rigoberto Ramírez López y Rafael Flores Sánchez, presenta una propuesta metodológica para analizar la estructura mental de nuestra sociedad desde la perspectiva de las generaciones y propone una primera aproximación para delimitarlas en nuestra sociedad.

*Mario Alejandro Carrillo Luvianos
Alejandra Toscana Aparicio
Beatriz Nadia Pérez Rodríguez*

PRIMERA PARTE

1. EL JUEGO DE PODER HEGEMÓNICO ENTRE LAS GRANDES POTENCIAS: CHINA Y ESTADOS UNIDOS, Y SU IMPACTO EN MÉXICO

GRACIELA PÉREZ GAVILÁN
ENRIQUE CATALÁN SALGADO

INTRODUCCIÓN

EL ESCENARIO INTERNACIONAL contemporáneo, complejo, dinámico y en transición durante las primeras décadas del siglo XXI, parece orientarse hacia la configuración de un orden mundial que involucra un nuevo equilibrio de poder y también un nuevo diseño de la estructura del comercio y las finanzas en todo el mundo, el cual, a su vez lleva implícita la construcción de un nuevo sistema económico e institucional.

En la esfera de la política internacional, el vertiginoso ascenso y la expansión económica de China –que la convierten en gran potencia y con un gran peso en los foros mundiales–, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, la nueva presencia y poder político de Rusia, el fortalecimiento del eje francoalemán y la división y debilitamiento de Estados Unidos con la presidencia de Donald Trump son ejemplos de la continua transformación del escenario político internacional. Aunado al cambio en el eje de la concentración del poder comercial y financiero del mundo noratlántico a la región de Asia Pacífico, dicho escenario muestra una transformación en las coordenadas de análisis del poder económico y político mundial.

Por su parte, los conflictos internacionales como la guerra de Siria (en la que están involucradas potencias regionales y mundiales y que amplifica los antiguos y nuevos disturbios en Medio Oriente), el conflicto nuclear con Corea del Norte, las

grandes oleadas migratorias, el cambio climático, el terrorismo, la delincuencia organizada y la pobreza y desigualdad son acontecimientos que están determinando nuevos reacomodos del poder y una reorganización en la sociedad mundial.

La complejidad de las transformaciones que actualmente ocurren, y que incluye la innovación científica y tecnológica en lo que se ha denominado como la *Cuarta Revolución Industrial* o *era digital*, requiere sin duda la búsqueda de nuevas categorías analíticas que permitan comprender los fenómenos de la realidad internacional y, en especial, su impacto en el ámbito político, económico y social de México.

En este contexto, las preguntas que nos formulamos son: ¿cuál es el lugar que le corresponde ocupar a México en el escenario internacional del siglo XXI?, ¿cómo logrará integrarse en la nueva vertiente de acumulación de capital a escala mundial que ya empieza a perfilarse?, ¿cuál deberá ser su respuesta en el ámbito de las relaciones internacionales ante la conformación de nuevos polos de poder económico y político mundial?

En la primera parte del presente análisis se aborda el juego del poder y hegemonía entre las dos grandes potencias que en este momento tienen un papel protagónico por su poder económico, político, científico, tecnológico y militar: China y Estados Unidos. En atención a que la proyección de sus políticas en el ámbito internacional, sus alianzas, sus estrategias económicas y de seguridad, tienen una repercusión inmediata en la comunidad de naciones y en la definición de la cooperación o el conflicto de los acuerdos internacionales y que, por otra parte, están cambiando las coordenadas y la geografía de la distribución del poder mundial y las nuevas modalidades del sistema económico internacional.

El juego de poder y hegemonía de estas dos potencias se desarrolla en un escenario político y económico de gran complejidad que, a diferencia de otras épocas históricas, determina la transmisión de poder de la potencia hegemónica –que declina a la potencia que asciende– se está dando de forma pacífica, cuando generalmente ha sido por medio de la guerra, con excepción de la completa transición del poder hegemónico de Inglaterra a Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial.

Debido a esa multiplicidad de factores, este análisis se hace desde una perspectiva teórica amplia que utiliza los elementos del neorrealismo y del constructivismo en las relaciones internacionales. Por una parte, utilizamos los aspectos mesurables de la realidad a los que se apega la teoría realista y neorrealista, como el poder económico y militar, y la innovación científica y tecnológica, para poder realizar comparaciones objetivas del llamado *poder real* de cada potencia; como complemento, usamos el constructivismo para interpretar la relevancia de las ideas, la cultura y la visión política de estos países como uno de los ejes de la actual transformación internacional.

Si bien la base material es el sustento de la capacidad de acción de los países, también es cierto que su ideología y cultura perfilan el papel que ejercen y el uso

sobre dichos medios. Este acercamiento constructivista es particularmente relevante porque las dos potencias que se confrontan en la actualidad poseen valores culturales muy diferentes, pero que buscan convergencias para lograr esta transición pacífica de la hegemonía.

La interdependencia entre las economías de China y Estados Unidos los lleva una y otra vez de la cooperación al conflicto. Es interesante observar cómo Estados Unidos, en su actual etapa aislacionista y nacionalista, va cediendo poder a China, que recoge la bandera de la globalización y el libre comercio, los acuerdos multilaterales y el cambio climático.

En la segunda parte de la investigación, nos centramos en el análisis del impacto que tienen en México estos acontecimientos, y las oportunidades y los desafíos que esto conlleva para nuestro país. No solo tratamos de esclarecer la forma en que pueden afectar al país estas transformaciones, sino también proponer algunas posibilidades de aprovechar la coyuntura para el desarrollo nacional.

UNA NUEVA RECONFIGURACIÓN DEL PODER MUNDIAL

En el siglo XXI nuevas coordenadas del poder mundial están emergiendo en la sociedad internacional, que transforman el orden mundial bipolar posbélico, y el breve periodo del mundo unipolar surgido con la implosión de la Unión Soviética, en un orden mundial policéntrico donde nuevos polos de poder internacional tienen cada vez más presencia.

En este escenario, las dos potencias que tienen actualmente mayor peso en el juego del poder mundial, China y Estados Unidos, dan las directrices y la orientación de un nuevo orden internacional que, necesariamente, conllevará a la construcción de un nuevo sistema económico internacional que todavía no alcanza a vislumbrarse.

De forma paralela, nuevas alianzas políticas y económicas están conformándose en esta transición del poder mundial: Irán, Turquía y Rusia; India y Estados Unidos; los lazos económicos y políticos entre Alemania y China; y en la península coreana, el acercamiento entre el Norte y el Sur; además del surgimiento de nuevas visiones de las relaciones diplomáticas internacionales, con nuevas propuestas y nuevos objetivos en la interrelación entre los Estados, por ejemplo, y el nuevo pensamiento diplomático chino que rescata y actualiza el antiguo orden diplomático sustentado en el pensamiento de Confucio.¹

¹ Yongjin Zhang, "Historia, filosofía e innovación teórica en las relaciones internacionales desde la perspectiva china", *Perspectiva Global*, primavera, Tecnológico de Monterrey, 2015, p. 29.

Los temas poder y hegemonía mundial han sido centrales en la historia política de las grandes civilizaciones como China, que se consideraba el Reino del Medio o el centro del universo en su propia cosmovisión y organización político-cultural confuciana. En Europa, con la construcción del Estado nación en 1648 con la paz de Westfalia, se crea el modelo de orden mundial moderno y el orden mundial postbélico de la Segunda Guerra Mundial, que dio paso al llamado *mundo bipolar* que enfrentó a Estados Unidos y a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas durante la Guerra Fría.

Entendemos la hegemonía internacional como la capacidad de un Estado de ejercer influencia y dominio sobre el resto de los Estados. Esta se puede ejercer de manera directa (en el ejercicio duro del poder), o indirectamente, por medio de instituciones de gobernanza global que establecen las normas comunes del orden internacional, lo que en cierta medida implica la aceptación del poder y la subordinación consensuada por parte de los actores secundarios.

Históricamente –visto desde el realismo–, la hegemonía de un Estado surge debido al desarrollo superior de varios factores productivos y tecnológicos que lo colocan en una posición de poder para influenciar o coaccionar a los otros en beneficio propio. Son escasos los ejemplos en los que la transición hegemónica entre grandes potencias haya ocurrido de manera pacífica, ya que la lucha por el poder y la hegemonía entre las potencias siempre ha implicado la lucha por mercados y recursos naturales que en muchas ocasiones han conducido a la guerra.

En el siglo XXI, la lucha por la hegemonía y el poder mundial se centra en las dos grandes potencias: China y Estados Unidos, los cuales son el centro de los tres círculos concéntricos que conforman el poder político mundial.

Estos círculos se conforman en un primer nivel por China que, por su gran capacidad económica, se está convirtiendo en el motor de la economía mundial con su gran proyecto de la nueva Ruta de la Seda, denominado *One Belt One Road*;² Rusia, que se ha posicionado a partir de la guerra de Siria en un importante actor del escenario mundial; y Estados Unidos, que sigue siendo una gran potencia, ya que aún tiene el mercado mundial más grande, algunas de las empresas más importantes del mundo y un gran poderío militar.

El segundo círculo está conformado por potencias medias que tienen capacidad económica importante y posibilidades de decisión e influencia en la resolución de temas de interés mundial, como la Unión Europea, que por su tamaño e influencia tiene una presencia mundial importante, en especial de sus países líderes que conforman el nuevo eje franco-alemán. Este segundo círculo incluye también a Ingla-

² Jonathan Holslag, “Securing the New Silk Road”, *International Security Studies*, vol. 2, núm. 1, verano, China, Social Sciences Academic Press, 2016, p. 89.

terra, Japón, Canadá, India, Corea del Sur y podría extenderse al grupo G20, en el que está incluido México.

El tercer círculo está integrado por las demás naciones, que con distintos grados de influencia conforman la comunidad global. Los movimientos políticos y económicos de las naciones que integran los tres círculos están interrelacionados y definen las características del sistema internacional de nuestros días, el cual, sin duda, tendrá un fuerte impacto en nuestro país.

PANORAMA ACTUAL DE LA HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE: CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA, CONSOLIDACIÓN Y VIGENCIA

Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se consolidó como una potencia económica y militar que reconfiguraría el orden internacional y construiría una hegemonía basada en sus principios y visión del mundo. Esto fue posible no solo por los elementos de poder directamente atribuibles al país, como su economía y su progreso científico y tecnológico, incrementados por el triunfo de la guerra, sino también mediante la construcción de una extensa y compleja red de alianzas militares, políticas y económicas; tan solo en el breve periodo que va de 1940 hasta 1954 se crearon más alianzas y organizaciones internacionales gubernamentales de las que habían existido en toda la historia pasada de la humanidad, todas ellas fueron y son relevantes en el sostenimiento de Estados Unidos como superpotencia, el caso ejemplar es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por mencionar uno de los más significativos.

De igual forma, en el mismo periodo, se dio la creación de instituciones internacionales fuertemente impulsadas por Estados Unidos, que constituirían las bases de una incipiente gobernanza mundial: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), las cuales persisten en la actualidad y pusieron los cimientos del actual orden internacional bajo el liderazgo estadounidense.

Sin embargo, este ascenso y consolidación de Estados Unidos como superpotencia fue posible gracias a la coyuntura de la época, en la que existía un vacío de poder que fue inmediatamente aprovechado para ejercer su liderazgo internacional y establecer su hegemonía, primero, como líder del bloque capitalista durante la Guerra Fría, y posteriormente como hegemonía única tras la caída del Muro de Berlín.

Las políticas y declaraciones de la nueva administración del presidente Trump, identificadas con una economía nacionalista y con una actitud que parece inclinarse hacia un nuevo aislacionismo internacional, abren la interrogante sobre si

Estados Unidos desea continuar con su papel protagónico en el mundo. Mediante acciones como la cancelación del Acuerdo Transpacífico y del Acuerdo de París, la salida de la UNESCO y las reiteradas amenazas sobre su posible salida de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de la Organización Mundial de Comercio (OMC) e, incluso, sus cuestionamientos sobre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) parecen hasta cierto punto plantear un retiro del liderazgo mundial largamente ejercido y, sin lugar a dudas, socaban su autoridad y credibilidad internacional. Esta situación tiene como principal consecuencia la búsqueda de nuevos liderazgos y certidumbres por el resto de los países, lo que permite cuestionar si esta es una actitud intencional o es un efecto no deseado de políticas mal aplicadas por la administración.

Desde el punto de vista de la *real politik* y del neorrealismo internacional, Estados Unidos tiene todos los elementos necesarios para continuar como una superpotencia en el mediano plazo, es decir, si consideramos los elementos de poder esenciales, como el desarrollo económico, la capacidad militar y la producción en ciencia y tecnología, ciertamente no hay motivos para considerar que perderá en el corto plazo la hegemonía.

Conforme a los datos más recientes del Banco Mundial, la economía estadounidense sigue siendo la mayor del mundo, con un PIB aproximado de 18 billones de dólares, lo cual representa casi una cuarta parte de la economía mundial (24.3%) y se encuentra diez puntos por encima de su rival más cercano: China tiene un PIB de 11 billones y representa únicamente 14%, una cifra alta en el sistema mundo pero muy lejana del país hegemónico. Otras economías destacadas están muy lejos de una posición que pudiera competir con Estados Unidos: Japón ocupa el tercer lugar con un PIB de 4.4 billones, casi 6% del total mundial; Alemania tiene el cuarto lugar, con un PIB de 3.3 billones que representa 4.5%, y el Reino Unido, la antigua hegemonía del mundo, ocupa actualmente el quinto lugar, pues su economía representa apenas el 3.9% de la economía mundial.³

Como se observa, la comparación del PIB entre las principales economías del mundo permite sostener que, en ese nivel de análisis, el poder estadounidense continúa fuerte, no obstante, es necesario considerar la tendencia internacional de las últimas décadas de crear bloques comerciales regionales como una estrategia de incrementar el poder económico de los Estados y sus ventajas comerciales, lo cual se ha hecho en todas las regiones del mundo dando por resultado importantes alianzas económicas mediante tratados de libre comercio. Esta situación ocasiona

³ Foro Económico Mundial, “Las 10 mayores economías del mundo”, [<https://www.weforum.org/es/agenda/2017/03/las-10-mayores-economias-del-mundo-en-2017/>], (fecha de consulta: 8 de marzo de 2018).

que, como bloque, la hegemonía económica estadounidense no sea tan sólida como parece en primera instancia.

Cuando se comparan los PIB regionales, es claro que la región de Asia se está consolidando como el nuevo epicentro comercial y financiero global; en conjunto concentra porcentajes muy superiores al bloque conformado por América del Norte y el TLCAN. En dicha comparativa, el bloque asiático representa casi 34% del PIB mundial, mientras que América del Norte ocupa únicamente el 28% y Europa un 21.37%, lo que altera de forma significativa la perspectiva del poder económico y coloca a Estados Unidos y su área de influencia predominante seis puntos porcentuales debajo de Asia, región liderada por China. De igual forma, resulta obvio que Europa, aunque es muy importante, no es competencia directa por la hegemonía, aunque sigue ocupando un papel de primer orden por el volumen de su mercado y su poder adquisitivo.

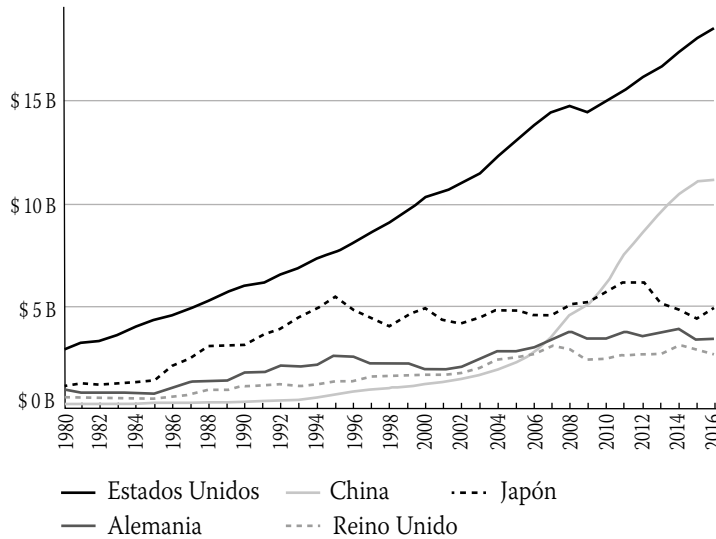
A la variable anterior cabe agregar que, si consideramos las tasas de crecimiento del PIB, Estados Unidos ha tenido índices muy bajos (menores a 3%) durante los últimos años, mientras que la economía china, a pesar de su desaceleración económica, sostiene un ritmo de crecimiento superior a 6% (gráfica 1.1), por lo que se prevé que de seguir esas tendencias, es posible que en el mediano plazo el volumen del PIB de China alcance al de Estados Unidos; recordemos que, medido en términos de paridad de compra, el PIB chino ya superó al de Estados Unidos.

En consecuencia, China es una amenaza latente a la hegemonía económica estadounidense y su poder económico le ha permitido asumir un papel destacado en la transformación del orden mundial, no solo por tratarse indiscutiblemente de la segunda economía más importante, sino por su previsible ascenso sostenido y de su liderazgo en Asia, región que se ha transformado actualmente en la más importante del mundo por su actividad comercial y financiera.

Sin embargo, sostener el papel de actor hegemónico mundial implica mucho más que una economía fuerte y, en este sentido, es históricamente demostrable que Estados Unidos construyó su liderazgo mediante el poder económico y la construcción y el fortalecimiento del aparato militar más grande del mundo, así como su pronta capacidad de intervención bélica que ha sido frecuentemente utilizada, hasta nuestros días, como elemento disuasivo en intervenciones militares efectivas.

En dicho sentido, la hegemonía estadounidense está indisociablemente ligada a su capacidad bélica. El siglo XIX fue para Estados Unidos un siglo de expansionismo; lanzó la guerra contra México apropiándose de más de la mitad de su territorio; alcanzó su condición bioceánica, factor clave en la construcción de su hegemonía; y culminó el siglo con la guerra hispanoamericana de 1898, adueñándose de numerosas islas en el Pacífico y el Caribe, incluidas, entre las más notables por su relevancia estratégica, Cuba, Filipinas, Islas Midway y Guam.

GRÁFICA 1.1. CRECIMIENTO HISTÓRICO DEL PIB
DE LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DEL MUNDO, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial [https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=US-CN-JP-DE-GB&start=1985&view=chart&year_high_desc=true].

Con decenas de intervenciones militares estadounidenses en todo el continente americano durante ese periodo, hay pocos países en donde no haya influenciado decisiones soberanas mediante la presencia de su ejército y el uso de la amenaza. Uno de los casos más relevantes, en cuanto fue útil para su crecimiento económico y hegemonía, fue apoyar con tropas el reconocimiento de la independencia de Panamá, entonces provincia de Colombia y, una vez independizada, tomar el control del territorio sobre el cual construyeron el canal interoceánico, declarado bajo control total estadounidense por cien años. Dicho canal fue un elemento clave para el comercio de Estados Unidos con el mundo al aminorar los tiempos de tránsito y, en consecuencia, los costos por traslado marítimo de mercancías.

Continuando con la construcción hegemónica militar, durante el siglo xx, particularmente en la Guerra Fría, Estados Unidos consolidó una serie de alianzas militares que garantizaron su presencia y soberanía en todo el mundo; de esta forma, se creó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Comunidad Europea de Defensa (CED), el Pacto del Pacífico Sur (ANZUS), la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (OTSEA), la Organización del Tratado Central (CENTO), varias alianzas militares en África, como ocurrió en el caso de Etiopía y Liberia, y

el apoyo militar a América Latina; por supuesto, el organismo más importante que surgió de ese periodo, y cuya expansión continúa en la actualidad, es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuyas funciones se han expandido mucho más allá de la defensa, para realizar intervenciones militares directas cuando así lo consideran conveniente Estados Unidos y sus aliados.

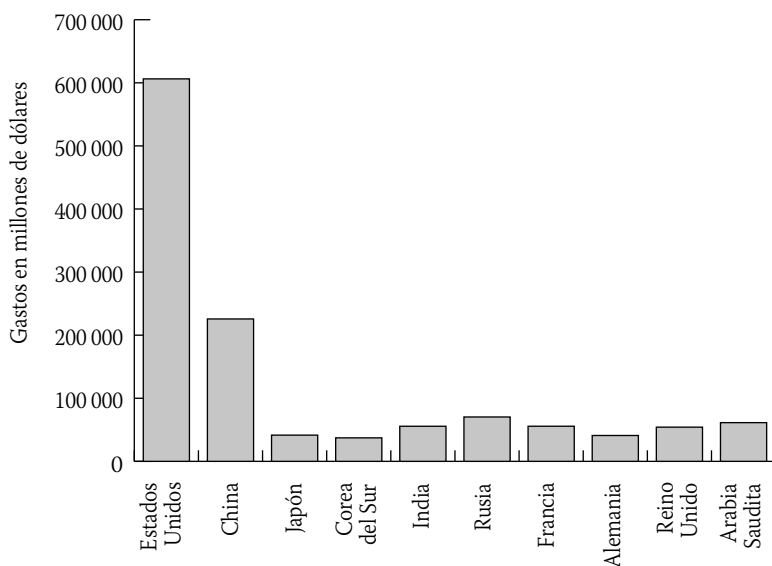
Lo que hemos presenciado durante el siglo XXI ha sido el poder militar estadounidense en un nuevo intervencionismo iniciado en 2001, luego del ataque terrorista a las Torres Gemelas. Estados Unidos y sus aliados de la OTAN iniciaron un ataque conjunto, primero a Afganistán, bajo el argumento del combate al terrorismo; y después a Irak, con ese mismo argumento ya que, presumiblemente, Sadam Hussein habría desarrollado armas de destrucción masiva que hacían necesaria la invasión para la seguridad y la paz mundial, iniciando una guerra que fue vetada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y cuyas consecuencias aún son visibles en la actualidad, ya que continúa la presencia militar estadounidense en dicho país. La última muestra del uso discrecional del poder estadounidense ha sido los bombardeos realizados con cohetes a Siria durante abril de 2018, sin que exista sustento legal para ello, y el constante uso discursivo de la administración Trump en las negociaciones con Corea del Norte para utilizar una “lluvia de fuego y furia” en su contra “como nunca se ha visto jamás”.

El resultado de esta estrategia de construcción de poder militar e intervencionismo a nivel mundial, es haberse consolidado como el país con mayor capacidad bélica, no solo del mundo sino de toda la historia humana, garantizando así su supremacía en la economía mediante la fuerza.

Aunque suele hacerse más énfasis en la supremacía económica, lo cierto es que Estados Unidos ha sostenido su posición gracias a su enorme capacidad militar, que no ha dejado de desarrollar. En la actualidad, posee más de 800 bases militares en aproximadamente ochenta países y mantiene tropas o personal militar en ciento sesenta países y territorios, lo que abarca básicamente la totalidad geográfica del planeta, esto sin considerar los once portaaviones de la marina estadounidense que deben ser considerados como bases militares móviles.⁴

⁴ David Vine, “The United States Probably has More Foreign Military Bases than Any Other People Nation or Empire in History”, *The Nation*, 2015, [<https://www.thenation.com/article/the-united-states-probably-has-more-foreign-military-bases-than-any-other-people-nation-or-empire-in-history/>], (fecha de consulta: 10 de junio de 2018).

GRÁFICA 1.2. LOS DIEZ PAÍSES CON MAYOR GASTO MILITAR EN 2016 (MDD)



Fuente: Elaboración propia con la base de datos del Stockholm International Peace Research Institute. Consultado en [<https://www.sipri.org/databases/milex>].

El gasto militar de Estados Unidos corresponde al 40% del gasto total mundial para este rubro, posee 5 500 armas nucleares estratégicas y, como se observa en la gráfica 1.2, su gasto militar es tres veces superior al de China y nueve veces superior al de Rusia, por lo que militarmente tiene aún mucha superioridad sobre sus rivales más cercanos.

Al considerar este contexto, vemos que la administración de Donald Trump y su estrategia *America First* plantea una continuidad de la hegemonía de Estados Unidos; en primer lugar, esto significa permanecer como la principal potencia económica,⁵ lo cual busca lograr mediante la renegociación de todos los tratados y acuerdos vigentes que, conforme a su visión, han perjudicado la economía nacional, razón por la cual se iniciaron las negociaciones sobre el TLCAN, el cual Trump ha calificado como “el peor tratado jamás firmado”. También se retiró del Acuerdo de París, aprobado en la COP21 en diciembre de 2015, ya que éste, desde la visión de la actual administración, es un obstáculo para el desarrollo industrial de Estados Uni-

⁵ White House, “America First Facts Sheet”, [<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-foreign-policy-puts-america-first/>], (fecha de consulta: 15 de junio de 2018).

dos, y canceló el Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), el proyecto de mayor envergadura económica y que hubiera consolidado uno de los mayores bloques económicos regionales, cuya función era contener el avance de la economía China. En segundo lugar, la administración Trump ha dejado en claro que parte de su Estrategia Nacional de Seguridad es fortalecer las fuerzas armadas para que Estados Unidos siga siendo preponderante en este rubro.⁶

En cuanto a los elementos que podríamos calificar como externos, pero que son una fuente de poder y sustento de la hegemonía estadounidense, podemos ubicar a las instituciones internacionales que, desde la Segunda Guerra Mundial, han generado un sentido de orden y estabilidad mundial, entre ellas: la ONU, el GATT (que evolucionó a la actual OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

En esta dimensión de análisis, es interesante observar cómo la actual política de Estados Unidos apuesta por un nuevo aislacionismo y parece alejarse de esos organismos que durante décadas han sido un instrumento valioso para su política exterior y hegemonía. Esta conducta se fundamenta principalmente en razones políticas, porque desde el nuevo siglo varias de las instituciones mencionadas se han manifestado en contra de los principales intereses estadounidenses; el ejemplo más icónico es sin duda la resolución de la ONU en contra de la Guerra de Irak en 2003, la cual fue desobedecida por Estados Unidos, pero también puede citarse en el mismo sentido la resolución realizada primero por la UNESCO⁷ y después por el pleno de la ONU para reconocer a Palestina como un estado observador,⁸ así como otras disposiciones en las cuales Estados Unidos no resulta ser el más beneficiado, lo cual Donald Trump considera como un mal negocio dadas las enormes cantidades de financiamiento que Estados Unidos proporciona a estos organismos. En el caso de la ONU, 22% de su financiamiento operativo es proporcionado por este país, que ya se ha pronunciado para recortarlo y ha hecho severas críticas a su funcionamiento, que van en orden con los intereses hegemónicos que persigue.

⁶ White House. "President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America's Interests", [<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/?source=GovDelivery>], (fecha de consulta: 15 de junio de 2018).

⁷ La votación en la UNESCO para reconocer a Palestina como Estado se llevó a cabo el 31 de octubre de 2011, la resolución fue respaldada por 107 votos a favor, entre ellos, el voto de Rusia y Francia. 14 países votaron en contra, entre ellos, Suecia, República Checa, Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos e Israel. El instrumento de ratificación se firmó el 23 de noviembre de 2011.

⁸ La votación por el reconocimiento de Palestina como Estado observador no miembro de la ONU se dio el 29 de noviembre de 2012, con 138 votos a favor y 9 en contra, [<https://www.un.org/press/en/2012/ga11317.doc.htm>].

En cuanto a la Organización Mundial de Comercio, un organismo que largamente ha sido benéfico para el comercio mundial al promover la liberalización de mercados y que había sido impulsado enormemente por Estados Unidos, el distanciamiento surge debido a que las nuevas políticas de Trump plantean un proteccionismo económico para sectores estratégicos, estableciendo aranceles discrecionales que violan lo dispuesto en los tratados de libre comercio y en el propio organismo como país miembro. La principal consecuencia ha sido el inicio de una guerra comercial con varios países, principalmente con China, por lo que en varias ocasiones el presidente ha cuestionado públicamente si no sería mejor salirse de la organización ya que a su parecer no beneficia los intereses de su país.

Con esa actitud, Estados Unidos ha menoscabado la autoridad y la confianza internacional que había sido construida y depositada en dichos organismos multilaterales, y que habían creado una relativa estabilidad y orden mundial. Si bien no eran del todo confiables, ya que no existe la obligación de acatar las resoluciones, sí habían desarrollado un papel reconocido como principales foros de resolución pacífica de controversias y discusión de la agenda. El mensaje que Estados Unidos manda con ello es el mismo que su política nacional: *America First*, lo que en este contexto significa terminar con los multilateralismos y recuperar su hegemonía absoluta, solo así puede entenderse el deterioro del institucionalismo internacional propiciado desde la propia administración, que está sacudiendo el orden mundial en un estado cada vez mayor de incertidumbre.

CHINA EN LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA MUNDIAL

Como gran potencia que se orienta hacia el liderazgo económico mundial, China está construyendo una gran estrategia política, económica, diplomática, científico-tecnológica y de seguridad para consolidarse como la nación de mayor influencia, tanto en el ámbito regional como a escala mundial.

Lograr el poder hegemónico mundial no es una situación política nueva para China; durante el largo periodo de las dinastías se consideraba a sí misma como el Reino del Medio, el centro del universo conocido, en el que la mayoría de los países a su alrededor eran considerados bárbaros y tributarios. Su gran poderío económico actual y su fuerte presencia mundial significan para esta nación volver a ocupar su lugar en el centro del poder económico y político mundial.

Como potencia global e importante actor en el juego político internacional, China ha despertado un gran interés en la comunidad mundial por su espectacular crecimiento económico, sus avances científico-tecnológicos, su modernización

militar y la proyección de su política exterior a escala global, además del creciente interés por su historia, su cultura milenaria y la posibilidad de que esta nación pueda ser en un futuro cercano la potencia hegemónica de este siglo.

Parte de su estrategia en su búsqueda del poder global incluye desarrollar de forma intensa su capacidad económico-financiera, especialmente en su magno proyecto de la Nueva Ruta de la Seda “*One Belt, One Road*”, un proyecto económico que implica la construcción de astilleros, parques industriales, aeropuertos y oleoductos. En un sentido, la Nueva Ruta de la Seda es también la nueva ruta del petróleo, la cual abarca desde China, atraviesa Eurasia, Asia Central, Rusia, Medio Oriente hasta llegar a Europa, y que puede ampliarse a África, Pakistán y la India e implica desarrollar también su potencial en ciencia y tecnología, especialmente en tecnología de punta y espacial, así como seguir actualizando su defensa continental, marítima, aérea y cibernética, y ampliar los acuerdos bilaterales y multilaterales con países de la región.

¿Cuál papel deberá jugar China y cuáles serían sus responsabilidades si se asume como poder mundial?, ¿cuál es su nueva visión y propuesta de las relaciones internacionales?

Un punto importante en esta definición es la propuesta de China sobre las características de un nuevo sistema internacional en el que se incluye una nueva visión y nuevos conceptos en el análisis y la práctica de las relaciones internacionales.

Para proyectar las nuevas ideas de China en el ámbito de las relaciones internacionales, el analista chino He Yafei reflexiona sobre el sistema internacional actual en el que China participa y que fue creado por las naciones occidentales bajo el liderazgo de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. Ha servido a la comunidad internacional por décadas, pero para China es evidente que este sistema es inadecuado para los retos del siglo XXI.⁹

Para este autor, la gobernanza global necesita una nueva dirección para conservar y reajustar el balance de poder global política y económicamente, con la nueva participación de China y otras potencias emergentes que están ganando influencia y una mayor participación en ella, como Rusia, India y Corea del Sur.

Por otra parte, para He Yafei la visión y el destino histórico de la República Popular China es la gobernanza mundial. La nación china ha pasado de ser un jugador pasivo en desarrollo a un jugador líder llamado a dirigir las reformas sobre la arquitectura de la gobernanza global del siglo XXI, y a participar en la solución de conflictos globales como: las crisis económico-financieras, asegurar el tema del

⁹ He Yafei, “A Proactive Approach to Global Governance is China’s Historic Choice”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, China, Shanghai Institutes for International Studies, 2015, p. 184.

agua y la alimentación, la seguridad en energía, la degradación ambiental, el cambio climático y los conflictos de la migración global.¹⁰

El tema de la gobernanza mundial para China está relacionado con proveer bienes públicos y con la paz mundial, un ejemplo de ello sería el proyecto económico continental y marítimo que promueve la integración y el desarrollo regional, y una esfera de prosperidad en su entorno con la promoción de la iniciativa *One Belt One Road* en el balance de poder entre los intereses de China y sus vecinos, la caracterización del “Sueño Chino”,¹¹ concepto creado por el presidente de la República Popular China, Xi Jinping. Esta idea parte de una nueva interpretación de la antigua filosofía y cultura de ese país, en la que se contemplaba una relación distinta y más armónica entre las naciones, lo cual es un aporte a la gobernanza global actual, sobre la base de principios como la justicia y el acercamiento entre naciones por medio de la cooperación y el concepto “ganar-ganar”,¹² en contraposición a la concepción occidental del juego entre naciones de “suma cero”.

Desde el XVIII Congreso del Partido Comunista Chino, el presidente Xi Jinping se ha comprometido con el desarrollo de la relación China-Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), como una sociedad estratégica sobre la base del concepto de construir regionalmente una “comunidad con un destino común”¹³ y convertir las relaciones bilaterales del pasado de una “década de oro a una nueva era de diamante”. Esto implicaría no solo la seguridad y prosperidad de la región, sino también el bienestar de la economía mundial, ya que entrelazar intereses comunes es un elemento importante de la agenda global china.

Para que China se convierta en la súper potencia del siglo XXI es importante promover la solución de conflictos con algunos países de la región asiática y consolidar su liderazgo con la creación de nuevos mecanismos de cooperación y de solución de los conflictos con Vietnam, Indonesia, Filipinas y Japón por la posesión de las islas Senkaku y las islas Spratley en el mar de China, con el objetivo, a mediano plazo, de crear un gran mercado regional liderado por ese país.

No hay duda de que para China la zona de Asia-Pacífico, y en general toda Asia, tiene una gran prioridad en su estrategia de balance de poder y liderazgo en la región, ya que ello implica la posibilidad de continuar con su crecimiento y expansión económica y conformar un gran mercado unificado con sus vecinos regionales. Además,

¹⁰ *Ibid.*, p. 188.

¹¹ Aileen S. P. Baviera, “China’s Strategic Foreign Initiatives Under Xi Jinping”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, China, Shanghai Institutes for International Studies, 2016, p. 59.

¹² He Yafei, *op. cit.*, p. 195.

¹³ Wang Lin, “China’s Policy Shifts on Southeast Asia: To Build a ‘Community of Common Destiny’”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, China, Shanghai Institutes for International Studies, 2016, p. 82.

le interesa impedir que su socio y competidor Estados Unidos limite y contenga su desarrollo como potencia regional y, en un futuro, como la potencia principal.

En el terreno geopolítico, la República Popular China tiene claro que la zona de Asia-Pacífico es un escenario geográfico donde se dirime la lucha por el balance de poder y la hegemonía entre esa nación y Estados Unidos. En este sentido, de la forma en que China se incline por la cooperación o el conflicto dependerá en gran parte la respuesta a esta lucha.

En este espacio, China despliega su diplomacia, su comercio, sus acuerdos bilaterales y trilaterales, y su intención con los países vecinos para crear un mercado común integrado, para proyectarse posteriormente como potencia global. Este proceso conlleva grandes desafíos, tanto por la participación de potencias regionales, como Japón e India, y otras extrarregionales, como Estados Unidos y Rusia.

En este escenario asiático, China y Estados Unidos participan como actores centrales que compiten por espacios de poder, mercados e influencia, cada uno en la búsqueda de sus propios intereses económicos, políticos, diplomáticos y militares, los cuales, en ocasiones, convergen en la cooperación y en otras en relaciones de abierto desafío y conflicto.

A pesar de la interdependencia de su economía y la cooperación con Estados Unidos, China ve con desconfianza la nueva estrategia de este país, principalmente en los acuerdos militares con países vecinos y la presencia de buques de la marina estadounidense en el mar de China. Para esa nación, la intención de Estados Unidos es cercarla e impedir su crecimiento y desarrollo económico en Asia-Pacífico.

Aunque los intereses geoeconómicos y geopolíticos de China y Estados Unidos se contraponen en la región de Asia-Pacífico, ambas economías son interdependientes. La aspiración de China de lograr el liderazgo y la hegemonía en la región dependerá de su capacidad para lograr una coexistencia pacífica y un balance de poder mediante la cooperación más que del conflicto.

Para que China se convierta en la potencia central es necesario su compromiso con la búsqueda de soluciones a los grandes temas que desafían actualmente a la sociedad mundial. En este sentido, la nueva política de China debe promover los bienes públicos nacionales, regionales y globales que ayuden a mejorar el bienestar y con ello a construir una comunidad internacional a través de relaciones internacionales pacíficas.

EL IMPACTO EN MÉXICO DEL JUEGO DE PODER MUNDIAL

No hay duda alguna de que el país atraviesa por uno de los momentos más difíciles desde la época en la que surgió como nación independiente. Si bien la nación ha ex-

perimentado en diversas etapas de su desarrollo crisis importantes, como la lucha entre liberales y conservadores en el siglo XIX, la pérdida de la mitad del territorio en la guerra con Estados Unidos, la invasión francesa en el mismo siglo y la etapa de la lucha armada en la Revolución a principios del siglo XX, es en las primeras décadas del siglo XXI cuando puede percibirse con toda claridad la dimensión de la crisis en la que vive actualmente el país.

Los resultados de la interpretación y aplicación del modelo neoliberal en México a partir de 1982 se observan en la pauperización del país, el bajo crecimiento económico, la desigualdad, el aumento de la pobreza extrema, la ruptura del tejido social, la ineficiencia en el sector educativo y de salud, la falta de empleos y la inseguridad social, crisis potenciada por el aumento de la delincuencia organizada, el crecimiento del narcotráfico, la violencia y los altos índices de corrupción del país.

Hacia el exterior, México se caracteriza, desde la época del presidente Juárez a finales del siglo pasado, y a partir de la consolidación de la Revolución en 1910, por tener una posición diplomática de cooperación, solidaridad e independencia frente a la comunidad de naciones. La sólida política exterior del país se consideraba, hasta principios de la década de 1980, como un modelo de diplomacia para los países de América Latina. Actualmente, la economía y la política exterior de México son consideradas en el Hemisferio Sur del continente como dependientes y alineadas con la economía y la política exterior del vecino del norte.

¿Cómo llegó el país a esta situación?, ¿cuáles fueron las causas determinantes?, ¿cuáles son los factores internos y externos que han desembocado en el deterioro del país?

En el ámbito de la política económica doméstica, el modelo de crecimiento y desarrollo económico adoptado en la década de 1940, durante la presidencia de Miguel Alemán, si bien generó en la primera etapa un importante crecimiento económico, alrededor de 6%, el agotamiento del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones a principios de los años setenta generó más dependencia hacia el exterior, el abandono del sector agrario, la crisis política a partir del movimiento de 1968, el enfrentamiento de los empresarios con el Estado, la crisis financiera, el aumento de la desigualdad, la pobreza y el desempleo, el déficit fiscal y la enorme deuda externa fueron elementos que propiciaron el deterioro del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones adoptado y el cambio a un nuevo modelo económico al llegar Miguel de la Madrid a la presidencia, en el año 1982.¹⁴

La adopción de este nuevo modelo neoliberal, en gran parte inducido por las políticas del Fondo Monetario Internacional debido al gran volumen de la deuda,

¹⁴ Walter Astié Burgos, *México en el siglo XXI*. México, Aldina, 2000, pp. 127-131.

provocó, por una parte, un relativo crecimiento de la economía y de los niveles de exportación, especialmente en la rama automotriz, pero, por otra, una gran desigualdad, aumento de la pobreza, desempleo, deterioro constante del sector salud y educativo, pauperización del sector agrario, migración y delincuencia.

Gran parte de la problemática nacional, en sus múltiples aspectos que vive actualmente México, es de carácter endógeno, sin embargo, no hay duda de que la crisis financiera internacional en 2008, que generó lo que se ha denominado “la gran recesión global”, cuyo epicentro fue Estados Unidos, ha tenido un fuerte impacto en nuestro país, en especial porque mantiene una economía estrechamente sincronizada con la estadounidense, además, la baja de los precios del petróleo y de las materias primas también afectó el ciclo económico de México.

Es necesario considerar que, a pesar de la crisis, México es un país con grandes posibilidades para convertirse en una potencia emergente. Desde la perspectiva geopolítica, la vastedad de sus recursos naturales, minerales, petróleo, grandes extensiones de tierras fértiles, importantes ríos, zonas lacustres y diversos climas que posibilitan no solo la alimentación y el consumo interno del país, sino también la exportación de nuestros productos agrícolas, además de contar con dos vastos océanos que podrían alimentar a toda la población mexicana y potenciar el comercio internacional con una nueva cultura de mar, que no se ha desarrollado hasta el momento en el país y que podría incluir una renovación de la marina mercante, de los puertos y astilleros, con una nueva visión del potencial comercial marítimo a nivel mundial, ya que por su ubicación geográfica México tiene acceso a todas las rutas marinas que cruzan los océanos del mundo.

Las universidades e institutos de investigación del país son una gran reserva de generación de conocimiento, de potencial científico y de innovación tecnológica como lo han demostrado con la participación de sus profesores en redes de conocimiento internacional en distintas áreas y con la capacidad de sus alumnos, por ejemplo, en concursos de matemáticas y robótica en foros internacionales. Asimismo, México cuenta con la infraestructura industrial con capacidad para insertarse en las cadenas de valor del mercado mundial en distintos sectores, como, por ejemplo, el automotriz.

La inserción de México en el escenario internacional contemporáneo conlleva múltiples desafíos, especialmente en el terreno económico, pero también grandes oportunidades para nuestro país por la posibilidad de diversificar y visualizar nuevos horizontes comerciales y científico-tecnológicos que tengan impacto en nuestra economía, en el desarrollo y bienestar de nuestra sociedad.

Desde principios de este siglo, China se perfila como una superpotencia económica, por ello la relación comercial de nuestro país con la república asiática es de vital importancia, sobre todo para reducir la alta dependencia económica que tiene

México con el vecino del norte, por los conflictos económicos que con ese país se han agudizado desde la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos.

China importa de México en su mayoría materias primas: metales, minerales, plásticos, caucho, productos químicos, cuero, así como equipos electrónicos y de transporte. La relación bilateral entre México y China en el comercio exterior tuvo un aumento de 37.63% entre 1996 y 2010, pero el déficit mexicano aumentó 41% anual. Las exportaciones mexicanas a China dependen en su mayoría de las autopartes, que representan 25% del total de las exportaciones, de ahí le siguen varias materias primas como cobre, hierro, acero y aluminio (37.4%).¹⁵

No hay duda de que la relación político-económica con Estados Unidos seguirá teniendo en nuestro país un peso importante, sin embargo los cambios en el escenario internacional abren la posibilidad de diversificar nuestros vínculos económicos con otros actores y regiones mundiales.

Fortalecer nuestros lazos comerciales históricos con la Unión Europea cobra actualmente un nuevo sentido a partir del Acuerdo Global y la Asociación Estratégica con la Unión Europea, que entró en vigor en el año 2000 y las posibilidades que conllevan los acuerdos bilaterales con algunos países con los que México ha tenido mayor relación como España, Alemania, Reino Unido, Francia y Polonia, además de las nuevas oportunidades comerciales que se abren con los llamados países del Visegrado: Hungría, República Checa, Polonia (con quien ya tenemos lazos) y Eslovaquia.

Sin duda alguna, una prioridad para la expansión y consolidación de nuestros vínculos comerciales es volver nuestra mirada, recuperar y ampliar nuestra relación con los países de América Latina, con nuevos proyectos y nuevas iniciativas de intercambio comercial, como la Alianza del Pacífico que integra a Colombia, Perú, Chile y México, y potenciar las posibilidades de intercambio comercial con los países de la región de Asia-Pacífico, zona geográfica que es actualmente el epicentro del comercio y las finanzas mundiales.

CONCLUSIONES

Como hemos analizado, la nueva reconfiguración del poder mundial y la disputa hegemónica se reduce a dos grandes actores: Estados Unidos y China, quienes por su actual desarrollo y elementos de poder son los únicos en condiciones de asumir el liderazgo mundial.

¹⁵ Enrique Dussel Peters, *La relación México-China: desempeño y propuestas para 2016-2018*, México, UNAM-Facultad de Economía / Mexican Chamber of Commerce in China, 2016.

La lucha hegemónica por el poder mundial entre ambos actores es de gran complejidad dado que existe una gran interdependencia entre sus economías, lo que les impide una confrontación militar, que resultaría perjudicial para los intereses de ambas naciones.

En consecuencia, la actual transición del poder mundial requiere de acuerdos y negociaciones que permitan una situación de certidumbre económica y, sobre todo, que eviten un conflicto bélico a gran escala.

El acelerado crecimiento económico de China y la gran inversión en ciencia y tecnología, así como su rearme militar, lo colocan en el mediano plazo como el próximo líder mundial, compartiendo este liderazgo con Estados Unidos.

Por lo tanto, estamos presenciando una nueva forma de transición del poder mundial nunca antes vista, que no consiste en el uso de la guerra si no en la cooperación y la cesión de cuotas de poder, que son delegadas de forma estratégicas y cautelosamente medidas.

Para México, el nuevo escenario es positivo porque abre nuevas oportunidades de diversificación, de comercio, de inversiones y que permite alcanzar mejores acuerdos con los dos actores hegemónicos, así como con otros actores relevantes. Se trata de una disminución del poder efectivo de la potencia hegemónica regional y su tradicional política exterior de dominio continental, que debe ser aprovechada para romper ataduras históricas que limitaban nuestro comercio y fomentaban la dependencia mexicana frente a Estados Unidos.

Aunque en términos generales China y México compiten en numerosos sectores, eso no omite la existencia de ventanas de oportunidad en las cuales se pueden lograr acuerdos importantes, la próxima llegada de empresas armadoras de autos chinos a México, que confronta directamente el sector más fuerte de la IED estadounidense en México, refleja la voluntad china de aprovechar las ventajas que México tiene para ofrecer, incluso en los sectores más competidos.

Frente a una administración estadounidense que se ha mostrado sumamente agresiva en la renegociación del TLCAN, la postura de la política exterior no debería ser sumisa frente a la potencia continental, sino sumamente activa y estratégica en la consolidación y profundización de los vínculos con China, América Latina, Europa y Asia en general, para lograr un punto de equilibrio que contribuya al desarrollo nacional sin las restricciones políticas que representa la enorme dependencia hacia el mercado estadounidense.

REFERENCIAS

- Astíe Burgos, Walter, *México en el siglo XXI*, México, Aldina, 2000.
- Baviera, Aileen S. P. "China's Strategic Foreign Initiatives Under Xi Jinping", *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 2, núm. 1, China, Shanghai Institutes for International Studies, 2016, pp. 57-79.
- Dussel Peters, Enrique, *La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018*, México, UNAM-Facultad de Economía / Mexican Chamber of Commerce in China, México, 2016.
- He Yafei, "A Proactive Approach to Global Governance is China's Historic Choice", *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 1, núm. 2, China, Shanghai Institutes for International Studies, 2015, pp. 184, 188 y 195.
- Holslag, Jonathan, "Securing the New Silk Road", *International Security Studies*, vol. 2, núm. 1, Verano, 2016, China, Social Sciences Academic Press, p. 89.
- Ley, Sergio, "La relación México-China: desempeño y propuestas para 2016", en Enrique Dussel Peters (coord.), *La relación México-China. Desempeño y propuestas para 2016-2018*, México, UNAM-Facultad de Economía / Mexican Chamber of Commerce in China, 2016, pp. 68-76.
- Wang Lin, "China's Policy Shifts on Southeast Asia: To Build a 'Community of Common Destiny'", *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 2, núm. 1, China, Shanghai Institutes for International Studies, 2016, pp. 81-100.
- Zhang, Yongjin, "Historia, filosofía e innovación teórica en las relaciones internacionales desde la perspectiva china", *Perspectiva Global*, primavera, Tecnológico de Monterrey, 2015, pp. 24-36.

Mesografía

- Banco Mundial, Datos del gasto militar, [<https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2016&locations=DE-US-CN-JP-RU&start=1965>], (fecha de consulta: 9 de marzo de 2018).
- Foro Económico Mundial, "Las 10 mayores economías del mundo", 2018, [<https://www.weforum.org/es/agenda/2017/03/las-10-mayores-economias-del-mundo-en-2017/>], (fecha de consulta: 8 de marzo de 2018).
- Keay, L., Surviving the End of us Hegemony, [<http://www.iai.it/en/publicazioni/surviving-end-us-hegemony>], (fecha de consulta: 9 de marzo de 2018).
- Parisot James y S. Santino, "us Hegemony and Rise of Powers in the Era of Trump", [<http://www.e-ir.info/2018/02/13/us-hegemony-and-rising-powers-in-the-era-of-trump/>].

- Santander, Cifras del comercio Exterior en México, [https://es.portal.santander-trade.com/analizar-mercados/mexico/cifras-comercio-exterior#classification_by_country], (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).
- Secretaría de Economía. Comercio Exterior. Países con Tratados y acuerdos firmados por México, [<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>], (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).
- Stokes, Doug, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order”, [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/images/ia/INTA94_1_8_238_Stokes.pdf], (fecha de consulta: 15 de marzo de 2018).
- Vine, David, “The United States Probably has More Foreign Military Bases than Any Other People Nation or Empire in History”, *The Nation*, 2015, [<https://www.thenation.com/article/the-united-states-probably-has-more-foreign-military-bases-than-any-other-people-nation-or-empire-in-history/>], (fecha de consulta: 10 de junio de 2018).
- White House, “America First Facts Sheet”, [<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-foreign-policy-puts-america-first/>], (fecha de consulta: 15 de junio de 2018).
- White House, “President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America’s Interests”, [<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/?source=GovDelivery>], (fecha de consulta: 15 de junio de 2018).

2. LA ADMINISTRACIÓN TRUMP, EL TLCAN Y LAS ALTERNATIVAS PARA MÉXICO

ANA TERESA GUTIÉRREZ DEL CID

INTRODUCCIÓN

EN ESTE ANÁLISIS se plantea la necesidad de cambiar el modelo económico que el gobierno ha ejercido en México: el neoliberalismo, el cual prácticamente ha destruido la industria nacional y ha favorecido la privatización de las antes empresas paraestatales, construidas con el esfuerzo de la población y el gobierno después de la Revolución de 1910-1917. Este proceso ha sido impulsado por un pequeño grupo de empresarios en alianza con los políticos tecnócratas, quienes se han beneficiado enormemente de la entrega de los recursos naturales del país y de la industria nacional y constituyen un grupo oligárquico muy semejante a la élite que rodeaba a Porfirio Díaz a inicios del siglo xx.¹

Desde 1982 se ha aplicado el neoliberalismo, lo cual ha agudizado la precarización de la gran mayoría de la población mexicana. Este modelo económico fue desarrollado en Estados Unidos con Donald Reagan y en Inglaterra con Margaret Thatcher, y fue probado en Chile desde 1973.² El neoliberalismo exige que se lleve a cabo un cambio de paradigma económico, una revisión de las normas sociopolíticas imperantes para evitar que el país descienda a una condición de semicolonía (que México ya empieza a presentar) y que retome una conducción política y

¹ Cf. José Luis Ávila, *La era neoliberal*, México, UNAM / Océano, 2006.

² Cf. Naomi Klein, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Madrid, Planeta, 2014.

socioeconómica para propiciar el crecimiento económico y la redistribución de la riqueza socialmente producida, porque en la actualidad existe una apropiación de un grupo oligárquico minoritario que posee una fuerte alianza con el gran capital estadounidense prioritariamente.³

A partir de las elecciones del 1° de julio de 2018, se vislumbra otro escenario en la conducción del México por la victoria en las elecciones del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

El siguiente trabajo se compone de tres partes, en la primera se plantea que la crisis desencadenada en 2008 incrementa el saqueo por parte de las transnacionales que inició con la caída de la Unión Soviética y, por lo tanto, el abandono de las políticas sociales en los países del capitalismo desarrollado y, con mayor razón, en los países periféricos, debido a la caída del socialismo real que ejercía un efecto de contención a las políticas en contra de los trabajadores.

En un lapso, el capitalismo global acabó con los logros de los sindicatos y el movimiento obrero, favoreció la terciarización, los topes salariales, la disminución del salario y el intento de liquidar el derecho a las pensiones e implantó el conservadurismo más extremo en la vida social y política en cuanto a derechos sociales.

En Estados Unidos, una consecuencia de esta situación es el ascenso de Donald Trump al poder en 2017, un presidente que utiliza un discurso xenofóbico, permeado de falacias y al cual le parece poco el saqueo que ha constituido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para México y Canadá. Este fue el tema principal de su discurso inaugural, al afirmar que el país enriqueció la industria extranjera a expensas de la industria estadounidense:

A diferencia de los presidentes estadounidenses del siglo pasado, que se auto proclamaban como líderes del “mundo libre” o que sugirieron que Estados Unidos tenía interés en el desarrollo global, Trump trató a todos los países extranjeros como enemigos económicos y los culpó de la crisis del capitalismo estadounidense. “Debemos proteger nuestras fronteras de los estragos de otros países que fabrican nuestros productos, robando nuestras empresas y destruyendo nuestros trabajos”, afirmó en su discurso de toma de posesión el 20 de enero de 2017.⁴ [...] y gastó billones y billones de dólares en

³ Carlos Tello y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2015, pp. 63-96.

⁴ Discurso completo de la toma de posesión de Donald Trump, Univisión, 20 de enero de 2017, [<https://www.univision.com/noticias/politica/el-discurso-completo-de-la-toma-de-posesion-de-donald-trump-en-espanol>], (fecha de consulta: 21 de enero de 2017). Sugiero una fuente oficial [<https://share.america.gov/es/heres-newly-sworn-president-trumps-full-speech/>].

el extranjero, mientras la infraestructura de Estados Unidos había caído en deterioro y decadencia. Hemos hecho que otros países sean ricos, mientras que la riqueza, la fuerza y la confianza de nuestro país se han disipado en el horizonte.⁵

Donald Trump resumió su perspectiva nacionalista con la frase: “La riqueza de nuestra clase media ha sido arrancada de sus hogares y luego redistribuida por todo el mundo”⁶

Sin embargo, la riqueza producida por los trabajadores fue robada y “redistribuida” no por los extranjeros, sino por los empresarios estadounidenses, la pequeña élite de financieros, incluido el actual presidente y gran parte de su gabinete, los millonarios y multimillonarios.

La política de expansión militar y nacionalismo extremo de la actual administración tiene las consecuencias más preocupantes para los derechos democráticos del pueblo estadounidense. La oligarquía financiera no tolerará ninguna oposición, extranjera o interna. Su llamado a la fortaleza de América, movilizadora contra todos los países del mundo, significa la supresión de toda disidencia interna.

En el segundo apartado, en cuanto a su política hacia México, además del rechazo a la inmigración y la insistencia en construir un muro, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) es un punto fundamental en su agenda: “Es evidente que en América Latina la prioridad de Trump es el atropello a México. Agrede a ese país como una advertencia a los grandes rivales de Asia y Europa. Quiere convertir a México en un caso testigo de su proyecto de limitar la inmigración y renegociar los convenios comerciales”⁷

En el caso mexicano, el foco está en que se renegocie el TLCAN. El *lobby* agropecuario estadounidense busca limitar los cambios; es probable que éstos se orienten a elevar los contenidos regionales de las mercancías intercambiadas. Esto “no necesariamente va a significar que México deje de ensamblar, pero sí que se encarezca lo que hace (por las importaciones hoy adquiridas a Asia). Esto lo obligaría a reducir aún más los costos en el país, lo que abre la pregunta de si se enfrentará a una mayor explotación de su fuerza de trabajo”⁸

[Así] México es prioridad, pero es un caso diferenciado. Su territorio está prácticamente partido luego de su adhesión al North America Free Trade Agreement (NAFTA). El norte industrializado bajo la hegemonía de la maquila está integrado estructuralmente

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ Cf. Claudio Katz, “Brotos nacionalistas en la ‘aldea global’”, *Anuario EDI 2017*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo, 2017, p. 13.

⁸ Francisco J. Cantamutto y Agustina Constantini, *Anuario EDI 2017, op. cit.*, p. 40.

a la acumulación capitalista estadounidense, mientras que el sur campesino se despobló y empobreció con la pérdida de la soberanía alimentaria y las migraciones.⁹

Por lo tanto, el objetivo de esta parte del trabajo es desentrañar qué pretenden Trump y el gobierno estadounidense en la renegociación del TLCAN que inició en 2017 y prosigue en 2018, ya sea por política cambiaria, comercial o productiva, “México y su gobierno de derecha queda descolocado y sin estrategia propia, de relativa autonomía y solo busca formas de subordinación sin perder el consenso político, intentando alejar una crisis mayor y nuevos focos de conflicto como los vividos a comienzo del año 2017 contra el gasolinazo”.¹⁰

Finalmente, en el tercer apartado se plantean las posibles alternativas para un nuevo gobierno de México, a partir del 1° de noviembre de 2019, tanto en su interior como hacia una posible diversificación comercial y de cooperación internacional.

EL CARÁCTER DEL GOBIERNO DE TRUMP: SU SIGNIFICADO PARA ESTADOS UNIDOS Y EL CAPITALISMO MUNDIAL

Como resultado de la crisis hipotecaria de 2008, los gobiernos desarrollados rescataron los bancos por medio de inversiones multimillonarias, lo que se tradujo en una baja del crecimiento y, por lo tanto, de la demanda global y la reducción del comercio mundial. La inversión a nivel global también ha disminuido: su escasa recuperación

está centrada en un severo proceso de fusiones y adquisiciones, típico de las fases de crisis. El dato novedoso es la creciente importancia de los países del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), China en particular, como origen y destino de la inversión. En este marco, se puede hablar de una naciente disputa interimperialista: atravesamos una etapa de cambio en términos de los alcances de la potencia hegemónica a nivel internacional.¹¹

Estados Unidos ha visto disminuir su poderío económico y cada vez más recurre a su poder militar con decisiones unilaterales de geopolítica. Aunque su dominio es por el momento indiscutible (es el único país con bases militares desplegadas alrededor del mundo), Rusia ha llevado a cabo un proceso de modernización de su arsenal nuclear y armamentista, y China también ha avanzado mucho en este rubro.

⁹ Eduardo Lucita, “Trump, el desorden global liberal y América Latina”, *op. cit.*, p. 65.

¹⁰ Julio C. Gambina, “Trump, la ofensiva del capital y Nuestramérica”, *op. cit.*, p. 29.

¹¹ Francisco J. Cantamutto y Agustina Constantini, *op. cit.*, pp. 36-37.

En el discurso anual de 2018 dirigido a la Asamblea Nacional Rusa, el presidente Putin anunció que Rusia ha desarrollado una serie de sistemas avanzados de armas, incluyendo un misil de crucero nuclear que deja obsoletas todas las capacidades de Estados Unidos destinadas a socavar la potencia nuclear rusa, incluido su sistema antimisiles.¹²

Después de alcanzar esta meta, “el presidente Putin afirmó que Washington debería dejar de intentar minimizar la seguridad de Rusia y comenzar a tratar a Moscú como un socio igualitario, y también olvidarse de intentar ser la potencia militar dominante”.¹³

Así, la llegada de Donald Trump al gobierno aumenta la incertidumbre internacional y el armamentismo. Sin embargo, desde su ascenso al poder, su autonomía se vio limitada por el denominado *Estado profundo*. En un artículo del profesor Peter Dale Scott se analiza el papel del *Deep State* (Estado profundo), es decir, “el gobierno paralelo integrado por Wall Street, la inteligencia estadounidense, el complejo industrial militar, los centros de pensamiento, denominados *think tanks* de Washington entre otros poderes fácticos. Este gobierno secreto eclipsa al gobierno oficial, incluida la Casa Blanca y el Congreso de Estados Unidos”.¹⁴

En el gobierno de Trump pierden relevancia los Derechos Humanos, el medio ambiente y la democracia. “El neoliberalismo, en este sentido, pierde el ropaje ‘progresista’ que los demócratas buscaron darle (‘el lobo con piel de lobo’ como dijo Assange)”.¹⁵

Por eso, “el triunfo de Trump no hay que enmarcarlo en un fortalecimiento del imperialismo norteamericano. Por el contrario, es la expresión de su crisis más aguda en toda su historia. Porque nunca hubo una combinación de crisis como las que existen hoy”.¹⁶ El voto por Trump es un voto de castigo a Obama: “de una franja de masas, fundamentalmente de sectores de clase obrera blanca de las zonas industriales (Indiana, Michigan, Ohio, Pensilvania) que lleva ya mucho tiempo en crisis en Estados Unidos y de sectores populares también marginados por la crisis y el avance de los niveles de pobreza, que ya lleva décadas”.¹⁷

¹² Niall Bradley, “A través de un discurso histórico, Putin da una bofetada a EEUU y muestra las últimas armas nucleares rusas”, Sott.net, jueves 1º de marzo, 2018, [<https://es.sott.net/article/58494-A-traves-de-un-discurso-historico-Putin-da-una-bofetada-a-EEUU-y-muestra-las-ultimas-armas-nucleares-rusas>], (fecha de consulta: 23 de abril de 2018).

¹³ *Idem*.

¹⁴ Peter Dale Scott, “The State, the Deep State, and the Wall Street Overworld”, *The Asia-Pacific Journal*, vol. 12, núm. 5, 2018.

¹⁵ J. Cantamutto y Agostina Constantini, *op. cit.*, p. 42.

¹⁶ José Castillo, “El gobierno de Trump en el marco de la crisis política, económica y militar del imperialismo yanqui”, *Anuario EDI 2017*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo, 2017, p. 47.

¹⁷ *Idem*.

Recientemente apareció un estudio denominado “Las víctimas del campo de batalla y la derrota en las elecciones: ¿las guerras de Bush-Obama costaron a Clinton la Casa Blanca?”, publicado en junio de 2017 por Douglas Kriner de la Universidad de Boston y Francis Shen de la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota, el estudio concluye que “el Partido Demócrata perdió las elecciones de 2016, porque los votantes de la clase trabajadora en las zonas más pobres son los más afectados por las bajas militares de las guerras de Irak y Afganistán, y vieron al Partido Demócrata como el principal partido de la guerra y el militarismo. Se abstuvieron o votaron por Trump como resultado”.¹⁸

Y añaden, “en el análisis postelectoral del ciclo 2016, la discusión sobre la existencia de un cansancio de la guerra ha estado casi ausente. Esta ausencia puede deberse plausiblemente al hecho de que la mayoría de las élites americanas no han sido afectadas directamente, al menos en los últimos años, por conflictos en curso”.¹⁹

Los autores plantean que los jóvenes de la élite estadounidense no van a los ataques desatados por su país en Medio Oriente y no tienen la probabilidad de morir debido a esto. Además, no es una preocupación en la cotidianidad de su vida ni una preocupación. Así, los costos de la guerra no recaen en este sector y, por lo tanto, hay una desigualdad en el sacrificio militar de la población.

Los jóvenes que viven en zonas rurales y semi-rurales, golpeadas por decenios de desindustrialización y recortes continuos en los programas sociales constituyen el grueso de las fuerzas armadas estadounidenses.

El alto desempleo y la baja calidad de la educación suelen dejar solamente el ingreso al Ejército o a la Guardia Nacional como las únicas opciones de trabajo estable. Muchas regiones con altos índices de reclutamiento también sufren bajo el peso de la crisis de los opioides y las altas tasas de abuso de drogas y alcohol. Mientras que 7000 soldados murieron en Irak y Afganistán, decenas de miles de veteranos se han suicidado: un total de 20 cada día.²⁰

Pero los esfuerzos de la prensa bajo el control del Partido Demócrata para ignorar el crecimiento del sentimiento antiguerra no son imparciales como Kriner y Shen reclaman. Esto debido a que

¹⁸ Douglas L. Kriner y Francis X. Shen, “Battlefield Casualties and Ballot Box Defeat: Did the Bush-Obama Wars Cost Clinton the White House?”, junio 19, 2017, [<https://ssrn.com/abstract=2989040>] o [<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2989040>], (fecha de consulta: 20 de julio de 2017).

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

los portafolios de acciones del 10% más rico de la población dependen de un suministro constante de jóvenes de la clase trabajadora, cuyos cuerpos y mentes pueden ser sacrificados para asegurar recursos y mano de obra barata para que los bancos y corporaciones exploten en el extranjero, en los territorios saqueados por las guerras de conquista y saqueo.²¹

Puede concluirse que la elección de Donald Trump se debió a la ruptura con la anterior presidencia de Obama, la cual había generado muchas expectativas a favor de las minorías y la población menos favorecida y ese voto de castigo a los demócratas se orientó a la derecha.

Cabe anotar que la política neoliberal y conservadora prevaleciente en Estados Unidos, desde la llegada al poder de Ronald Reagan en 1980 y pasando por los periodos demócratas de William Clinton y Barack Obama, tenía la expectativa de que, al trasladarse las transnacionales a países con mano de obra más barata, la sociedad estadounidense se volvería básicamente una sociedad de servicios y de innovación de alta tecnología. En un estudio de David H. Autor, del Instituto Tecnológico de Massachusetts, David Dorn, de la Universidad de Zurich, y Gordon Hanson, de la Universidad de California en San Diego, se planteó que “las economías rápidamente se recuperan de los choques comerciales. En teoría, un país industrial desarrollado como Estados Unidos se ajusta a la competencia de las importaciones, dirigiendo a los trabajadores hacia industrias más avanzadas que pueden competir con éxito en los mercados globales”²²

Sin embargo, el surgimiento de China como una gran potencia económica ha provocado un cambio de época en los patrones del comercio mundial. Simultáneamente, ha desafiado a gran parte de la sabiduría empírica sobre cómo se ajustan los mercados laborales a los *shocks* comerciales. Así, el ajuste en los mercados laborales locales en Estados Unidos es notablemente lento, con bajos salarios y tasas de participación de la fuerza de trabajo, la cual permanece deprimida y las tasas de desempleo elevadas, por lo menos por una década después de que comienza la competencia comercial con China. La experiencia de los trabajadores expuestos a esta situación ha desencadenado un descontento, protestas laborales y menores ingresos de por vida.

Autor, Dorn y Hanson analizaron la experiencia de los trabajadores estadounidenses después de que China irrumpió en los mercados mundiales hace dos dé-

²¹ *Idem.*

²² David H. Autor, David Dorn y Gordon H. Hanson, “The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade”, *Annu. Rev. Econ. Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, 2016, 8:205-240, p. 1.

cadás. El supuesto ajuste, concluyeron, nunca ocurrió, o al menos no ha ocurrido todavía. Los salarios siguen siendo bajos y el desempleo es alto en los mercados laborales locales más afectados. A nivel nacional, no hay signos de compensación de los aumentos de empleo en otras partes de la economía. Además, “demostraron que la caída de los salarios en los mercados de trabajo locales, expuestos a la competencia china redujo los ingresos en \$213 dólares por adulto por año”.²³

Daron Acemoglu y Brendan Price, del Massachusetts Institute of Technology (MIT), estimaron que “el aumento de las importaciones chinas de 1999 a 2011 costó hasta 24 millones de empleos en Estados Unidos”.²⁴

“Estos resultados deberían hacernos repensar las ganancias a corto y mediano plazo del comercio”,²⁵ argumentan. Estos economistas consideran “que la teoría del libre comercio falló en anticipar la importancia de las dislocaciones del comercio, de modo que el argumento del libre comercio no se base únicamente en el dominio de la teoría, sino en una base de evidencia que muestre quién gana, quién pierde, por cuánto y bajo qué condiciones”.²⁶

LAS REPERCUSIONES SOCIO-POLÍTICAS DE LA CRISIS EN ESTADOS UNIDOS

Debido a esta situación económica, el tejido social de Estados Unidos se ha polarizado y ha sufrido cambios: “a inicios de la era Obama, mientras los estadounidenses del *baby boom* de la América profunda se organizaban para crear el Tea Party contra la política del nuevo presidente afroamericano, los denominados *millennials* se encontraron con un panorama laboral nada envidiable”.²⁷

Aunque Obama trató de llevar a cabo políticas sociales como la aplicación de la Ley de Protección al Paciente y Cuidado de Salud Asequible, mejor conocido como el Obamacare y una mayor supervisión del capital financiero, por medio de la Ley Dod-Frank que tuvo como objetivos básicos que los bancos evitaran riesgos excesivos y proteger a los consumidores financieros por medio de

²³ David H. Autor, David Dorn y Gordon H. Hanson, *op. cit.*

²⁴ Daron Acemoglu, David Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson, Brendan Price, “Import Competition and the Great U.S. Employment Sag of the 2000s”, NBER *Working Paper* No. 20395, agosto 2014, NBER Program(s): International Trade and Investment, Labor Studies, p. 1.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ Marcos Reguera, “Alt Right: radiografía de la extrema derecha del futuro”, *Contexto y Acción*, núm. 105, Madrid, 22 de febrero de 2017.

- reducir la actividad bancaria en actividades de alto riesgo para inversores de nivel medio,
- asegurar más capitalización bancaria para aplicar en casos de crisis,
- establecer planes bancarios alternativos por si las cosas salían generalizadamente mal, como pasó con tantos ejemplos de la crisis financiera.²⁸

Una gran proporción de jóvenes

vio truncada su entrada al mercado de trabajo, o padeció una mezcla de pluriempleo y trabajo precario que no se correspondía con sus expectativas vitales y el precio que habían tenido que pagar, endeudándose algunos de ellos por decenas de miles de dólares en el sistema universitario estadounidense. Aquellos que ni siquiera tenían formación universitaria se encontraron que el sector industrial había desaparecido y que los trabajos del sector servicios menos calificados, los ocupaban en condiciones de explotación latinos y afroamericanos.²⁹

Así, una generación de jóvenes en situación precaria, que no estudiaban ni trabajaban

Comenzaron a relacionarse a través de internet, compartiendo sus frustraciones, experiencias y anhelos, sus odios y reivindicaciones. Para ellos, al contrario que para sus padres y hermanos mayores, el problema no era tanto Obama, sino una sociedad que no ofrecía salidas, y en la que una élite cultural y educativa denunciaba desde los medios de comunicación, las escuelas, institutos y universidades, la situación de vulnerabilidad de mujeres, minorías raciales y sexuales; pero que no tenía ni una palabra para las problemáticas de los varones jóvenes blancos. Estos jóvenes formaron una subcultura de intercambio de ideas, debates y humor virtual. Ninguna de estas páginas era de extrema derecha (ni políticas en ningún sentido), sino simples foros de internet y páginas donde compartir gifs y memes. De esta manera, y con un cierto “apoliticismo” de origen, estos jóvenes comenzaron a compartir sus experiencias y rabia con altas dosis de humor donde predominaba el machismo, el racismo y la homofobia. El medio principal de protesta era el meme, imágenes encuadradas que suelen estar acompañadas de un breve texto en donde se ironiza sobre cualquier asunto haciendo guiños por lo general a la cultura popular.

²⁸ Cf. Miguel Ángel Lorente, “La desregulación financiera de Trump y las guerras de la globalización”, 20 de febrero de 2017, [<http://www.mientrastanto.org/boletin-155/ensayo/la-desregulacion-financiera-de-trump-y-las-guerras-de-la-globalizacion>], (fecha de consulta: 22 de marzo de 2017).

²⁹ Marcos Reguera, *op. cit.*, p. 1.

Los memes ofrecían un formato muy visual, ágil, desenfadado y ameno de expresar ideas políticamente incorrectas. Una parte de este último grupo acabaría deviniendo en las actuales figuras mediáticas y líderes de la Alt Right.³⁰

En su evolución, un grupo se orientó más a debates explícitamente políticos y sociales.

De esta manera fue surgiendo el discurso y la ideología Alt Right a través de los chats y los foros de internet. Cronológicamente coincidió con el fenómeno de Occupy Wall Street en los Estados Unidos, el 15-M en España, y las primaveras árabes; y al igual que en estas experiencias la gente se reunía (virtualmente) para criticar al establishment y pensar una nueva política.³¹

Este grupo considera que el principal problema social es la desaparición de la sociedad blanca y “europea”:

El momento clave en la transformación de este movimiento llegó en las elecciones presidenciales de 2016, cuando el candidato republicano y futuro presidente Donald Trump vino a personificar con su discurso irreverente, plagado de racismo, machismo y crítica al *establishment* todo lo que durante años se había ido gestando en los rincones oscuros de internet. Pero, por una ironía de la historia, no fue Trump quien rescató a la Alt Right del anonimato para lanzarlos al estrellato, sino Hillary Clinton. En un discurso de campaña en la ciudad de Reno (Nevada) el 25 de agosto de 2016, Clinton sugirió la vinculación de su oponente con los radicales de la Alt Right a través de su entonces nuevo director de campaña Steve Bannon. Y con ello llegó el momento mediático: entrevistas y aparición en programas, con giras universitarias y reuniones de celebración por el ascenso de Trump. Los miembros de la Alt Right van surgiendo del anonimato, Alt Right presenta un alto grado de sofisticación intelectual y capacidad discursiva, esto les vuelve mucho más peligrosos. Así, el ideario de los supremacistas blancos ha ingresado a la Casa Blanca con una fuerza e influencia que no tenían desde que el presidente Woodrow Wilson despidió a los trabajadores federales afroamericanos al asumir la presidencia en 1912.³²

Reguera considera que: “la Alt Right y Trump deben juzgarse con base en la especificidad histórica en que han aparecido, con todas sus consecuencias. Esto

³⁰ *Ibid.*, p. 2.

³¹ *Idem.*

³² *Ibid.*, p. 4.

quiere decir que nunca podrán ser lo mismo que el fascismo, lo que no impide considerarlos como una amenaza para toda sociedad que aspire a un régimen de libertad plural.³³ Por otra parte,

es necesario aclarar que aunque Trump y la Alt Right hayan desarrollado una relación de simbiosis política, eso no significa que Trump sea un político de la Alt Right. Por el momento basta con comprender que Trump y la Alt Right no son lo mismo, aunque han conseguido un alto grado de complementariedad. Trump ha permitido salir a la Alt Right de la marginalidad, mientras que ésta ha proporcionado a Trump una base social y el movimiento político del que carecía el multimillonario.³⁴

La Alt Right es un movimiento juvenil que aspira a reformular la extrema derecha desde una perspectiva xenófoba y machista; está compuesta por dos facciones: la Radix, centrada en el racismo y la Breitbart, enemiga declarada del feminismo, el islam y del pensamiento políticamente correcto.

El grupo Radix tiene como supremo valor: el racismo radical y el supremacismo blanco en una nueva idea a la que han llamado identitarianismo (la identidad de los varones blancos supuestamente oprimidos en una sociedad que venera el multiculturalismo y la feminización).

Este identitarianismo está fuertemente influido por un pensamiento nietzscheano en el que la voluntad de poder de los sujetos lleva a una colisión inevitable de las razas. Esto recordará al lector a la teoría del darwinismo social de Herbert Spencer, el padre del racismo “científico” del siglo XIX.³⁵

Libros como *Race Differences in Intelligence*, de Richard Lynn, o *The Bell Curve*, de Richard J. Herrnstein y Charles Murray mencionados en el trabajo de Reguera, han sido ampliamente utilizados para justificar la existencia “comprobada” de diferencias de inteligencia entre distintas razas.

Todas ellas acaban coincidiendo en que estos estudios utilizan una categoría de inteligencia muy convencional (lógico-matemática) y que hacen un diagnóstico en clave racial para problemas que tienen un origen socioeconómico, de acceso a recursos y deficiencias del sistema escolar público norteamericano, en donde las minorías raciales son la parte más vulnerable.

³³ *Ibid.*, p. 7.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

Junto a esta explicación “psicológica” de diferencia de inteligencias (presente también en el racismo del siglo XIX), encontramos a su vez la idea de que las minorías raciales tienen una cultura distinta a la de los blancos, que en los Estados Unidos aparece como distintas subculturas que reivindican la diferenciación frente a la asimilación en la cultura mayoritaria (y blanca). Esto provoca, según Richard B. Spencer, líder del grupo Radix y el resto de autores, que las minorías raciales no puedan/quieran formar parte de la América genuina, lo que provoca grandes distorsiones en la sociedad por los constantes conflictos entre mayorías y minorías, así como una actitud por parte de las minorías raciales que las debilitan tanto a ellas como al conjunto de la sociedad al instituir una cultura de la reparación. La idea de que la sociedad tiene que indemnizar a las minorías raciales por la opresión que han vivido, y bajo la que siguen encontrándose, y desagrarivarlas mediante políticas de discriminación positiva como compensación. Según Spencer, estas políticas vuelven a los miembros de las minorías débiles, dependientes y complacientes. “Parásitos” del resto de la sociedad, que como viven gracias a las facilidades de las subvenciones, entran en un círculo vicioso de dependencia hacia estas de las que no pueden salir, degradándose como individuos y debilitando a la sociedad en su conjunto.³⁶

Spencer considera que éste es un problema de todas las sociedades multirraciales y multiculturales, la solución es expulsar a todas las personas que no sean blancas, de origen europeo, del país, lo cual genera un país racialmente homogéneo al que denomina etno-Estado.

Reguera también plantea que:

Por otra parte, los Breitbart han tomado el discurso neoconservador del politólogo Samuel P. Huntington de *El choque de civilizaciones* para adoptar una visión xenófoba de la sociedad, donde lo importante (al contrario de los Radix) no sería tanto la raza, sino la cultura y la religión. De esta manera, los Breitbart señalan como una amenaza para la libertad todo lo que no sea occidental y cristiano.

El mejor ejemplo de esto es un videoclip sobre la construcción del muro de México prometido por Donald Trump al más puro estilo MTV. En él Milo, junto a dos jóvenes atléticos, comienza a construir el muro de Trump, consiguiendo transmitir a los más jóvenes las ideas del nuevo presidente como algo a la moda. Se trata de un ejemplo genuino de la nueva propaganda política del siglo XXI de la que él es un experto.

Todos estos movimientos han generado ya contactos formales con la presidencia Trump e informales con la Alt Right. Las páginas Radix y Breitbart News son consultadas y leídas por la extrema derecha europea, que encuentra en ellas ideas novedosas para su discurso político.³⁷

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Ibid.*, p. 12.

Con estos elementos, podemos atisbar el posible nacimiento de una extrema derecha global. Cada grupo con sus características, en su discurso de defensa de un Estado-nación fuerte, en contra de la globalización, del islam y la izquierda cultural.

EL GOBIERNO DE TRUMP Y EL TLCAN

América Latina sufre la gestión Trump porque supone nuevos bríos a la ofensiva imperialista del capital transnacional, especialmente de origen estadounidense. México aparece en la primera línea de afectados, no solo por ser Estado fronterizo, sino por la creciente subordinación construida desde 1994. Sea por política cambiaria, comercial o productiva: “México y su gobierno de derecha queda descolocado y sin estrategia propia, de relativa autonomía y solo busca formas de subordinación sin perder el consenso político, intentando alejar una crisis mayor y nuevos focos de conflicto como los vividos a comienzo del año 2017 contra el gasolinazo”.³⁸

Las conversaciones para renegociar el TLCAN comenzaron a mediados de 2017 en Washington, con el representante comercial de Estados Unidos Robert Lighthizer quien se comprometió a impulsar cambios radicales en el acuerdo trilateral de veinticuatro años.

Robert Lighthizer es un abogado de corte proteccionista propuesto por Trump en enero de 2017, pero que no fue ratificado por el Senado estadounidense sino hasta mayo debido a la oposición de los grupos políticos. El documento que publica la oficina a su cargo (“Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation”) contiene objetivos para la modificación del marco institucional y el comercio de bienes y servicios entre los tres países.

Objetivos de la renegociación del TLCAN

Entre los principales objetivos económicos se encuentra reducir el déficit comercial de Estados Unidos, ya que tiene una balanza comercial deficitaria con México en bienes que para el año 2016 alcanzó los -70 527 millones de dólares, pero también tiene una balanza superavitaria en servicios por 7 576 millones de dólares para el mismo año.

Pese “a los aparentes números rojos, los principales beneficiarios de este comercio son las propias empresas de capital estadounidense y las transnacionales que

³⁸ Julio Gambina, *op. cit.*, p. 30.

se asentaron en México desde los años noventa cuya producción está orientada a la exportación. Llegaron aquí aprovechando los bajísimos costos de mano de obra y todos los beneficios que les dio el TLCAN”.³⁹

Otro objetivo explícito es el tema energético. Estados Unidos ha tratado incesantemente de incluir el tema energético en los acuerdos comerciales con México desde la década de 1980. “Sin embargo, es hasta ahora que las condiciones políticas fruto de la reforma energética se lo permiten. El objetivo es ‘continuar la apertura del mercado de energía’ para acrecentar este sector industrial de importante crecimiento en Estados Unidos a costa de los recursos naturales en nuestro país”.⁴⁰

Objetivos sobre sectores industriales específicos

Al contrario de lo esperado, la línea del gobierno estadounidense es no modificar por ahora los impuestos arancelarios. Sin embargo, busca por otras vías la protección de algunos de sus sectores industriales. El documento explicita que el país busca mejores términos de intercambio para el ramo textil y de vestir, el cual tuvo el peor desempeño de todos los subsectores industriales, al mostrar una franca caída en la producción desde la década de 1990. Este sector es el único que se menciona en el rubro de “bienes industriales”.

Respecto a las reglas de origen que indican el porcentaje de insumos nacionales que debe tener una mercancía, Trump pretende “fortalecer y actualizarlos”. Además tiene contemplado negociar nuevas medidas para obtener mayores ganancias, reglamentando la propiedad intelectual según las normas vigentes en el gigante del norte.⁴¹

En una conferencia de prensa posterior a la primera reunión de negociadores estadounidenses, canadienses y mexicanos, Lighthizer expuso sin rodeos el agresivo enfoque “América primero” de la administración Trump, que busca establecer un bloque comercial proteccionista norteamericano dominado por Estados Unidos. Al elogiar la agenda nacionalista económica de Trump, que también ha sido totalmente respaldada por la burocracia sindical, Lighthizer declaró: “Quiero ser claro: no interesa un mero ajuste de algunas disposiciones y un par de capítulos

³⁹ Arturo Huerta González, “Impacto de la política proteccionista de Estados Unidos en la economía mexicana”, *Revista Economía*, UNAM, núm. 42, México, 10 de octubre de 2018, p. 4.

⁴⁰ Laura Carlsen, “¿Qué hay detrás de la obsesión de Trump con aplastar a México?”, *Programa de las Américas*, 29 de agosto de 2017, [<http://www.pensamientocritico.org/laucar0917.pdf>], (fecha de consulta: 10 de enero de 2018).

⁴¹ Office of the United States Trade Representative, Summary of Objectives of the NAFTA Renegotiation, Executive Office of the President, 17 de julio de 2017, [<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>], (fecha de consulta: 24 de abril de 2018).

actualizados. Creemos que el TLCAN ha fallado fundamentalmente a muchos, muchos estadounidenses y necesita una mejoría importante”⁴²

A lo largo de la campaña electoral del año 2016, Trump denunció el TLCAN como el “peor acuerdo de la historia”, y jugó con la idea de sacar a Estados Unidos del acuerdo, solo retiró la amenaza después de las llamadas de políticos canadienses y mexicanos en el último minuto, y de sus asesores económicos y cabilderos corporativos.

A pesar de la dura retórica, el principal objetivo de la agenda proteccionista y nacionalista de Trump no son México y Canadá, sino los principales rivales económicos y geopolíticos globales de Washington: China y Alemania. Esto se destaca por los objetivos principales de la renegociación de Estados Unidos, que incluyen la adopción de disposiciones para evitar la manipulación de la moneda, las empresas estatales y los subsidios estatales a ciertas industrias.

Lighthizer también dejó claro que se hará un esfuerzo concertado para aumentar el porcentaje de un producto que debe fabricarse en América del Norte, las denominadas reglas de origen, para que se venda libre de aranceles en un país del TLCAN. Actualmente, el 62.5% de los automóviles y otros vehículos deben construirse en los territorios de los tres miembros del TLCAN.

La rivalidad de las grandes potencias y el TLCAN

Lejos de ser una estrategia defensiva, Trump y Lighthizer esperan que el nuevo TLCAN forme la base para la proyección del poder económico estadounidense en todo el mundo, y en la región de Asia-Pacífico y Europa en particular.

En los últimos años se ha producido un rápido colapso del orden económico de la posguerra y el surgimiento de tensiones económicas y geopolíticas cada vez más profundas, incluso entre aliados a largo plazo como Estados Unidos y las potencias de Europa occidental. Durante todo el verano de 2017, Washington y Berlín intercambiaron declaraciones cada vez más agresivas.

Esto alcanzó un punto culminante después de que el Congreso estadounidense impusiera sanciones de forma unilateral a Rusia, que amenazaban con golpear a las empresas europeas, especialmente en el sector de la energía, lo que llevó a la Unión Europea a anunciar que adoptaría contramedidas si alguna de sus empresas se viese perjudicada.

Todas estas medidas están dirigidas a China. Trump ha denunciado de manera reiterada a Pekín como un “manipulador” de divisas y ha iniciado una investigación

⁴² *Idem.*

sobre su gran exportación de acero al mercado estadounidense. La ofensiva deseada en las empresas estatales está dirigida principalmente a evitar que las empresas chinas accedan a oportunidades de inversión en América del Norte, llegando incluso a imponer un arancel del 25% a la importación de acero chino a inicios de 2018 y al aluminio en un diez por ciento.

Las crecientes tensiones económicas apuntan a un resurgimiento de las mismas divisiones fundamentales que surgieron durante la Gran Depresión de la década de 1930, cuando los bloques comerciales rivales volvieron a imponer medidas proteccionistas y en el proceso allanaron el camino para la explosión de las rivalidades imperialistas en la Segunda Guerra Mundial.

Si bien hay conflictos sobre el intento de Trump de revisar el TLCAN en interés de la América corporativa, las élites canadiense y mexicana están de acuerdo con la agenda proteccionista de Trump. El gobierno de Justin Trudeau se ha movido de su posición tradicional y ahora establece relaciones de trabajo estrechas con Trump, declarando su disposición a participar en un bloque comercial proteccionista de América del Norte e intensificar la cooperación militar y de seguridad con Washington mediante la modernización del North American Aerospace Defense Command (Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial) (Norad).

Según los informes, los negociadores canadienses están considerando la adopción de una postura más hostil hacia China y otros posibles rivales, para permitir que Trump obtenga la victoria en las negociaciones.

Al acordar medidas más estrictas para evitar el acceso al mercado de bienes producidos fuera de los países del TLCAN, según *The Globe and Mail*, el periódico de la élite financiera canadiense, le permitiría a Trump presentar esto a su base de extrema derecha como una victoria y eliminar la necesidad de la adopción de una cuota específicamente estadounidense para productos manufacturados, una disposición que Lighthizer parece favorecer. Campbell Clark del *Globe* admitió que se estaba considerando “usar NAFTA como una herramienta contra otros países”, y señala: “Se podría imaginar cómo podría ser de interés para el sr. Trump, si pudiera decirles a los trabajadores estadounidenses que convirtió el TLCAN –un término que muchos estadounidenses consideran un sinónimo de comercio desleal– en una herramienta para combatir la competencia desleal de los fabricantes chinos de acero, plástico o maquinaria.”⁴³

A su vez, el gobierno mexicano indicó que podrían aceptar la estrategia de los nuevos objetivos de Estados Unidos para las conversaciones del TLCAN. Se sugirió que el gobierno mexicano consentiría controles más estrictos sobre las importacio-

⁴³ Clark Campbell, “Will Trump Accept a NAFTA Deal that Comes with Concessions?”, *The Globe and Mail*, Canadá, 4 de abril de 2018.

nes porque permitirán al país expandir su fabricación de productos electrónicos, en lugar de importarlos de China.

Sin embargo, importantes divisiones internas entre los tres países podrían obstaculizar este enfoque. Lighthizer insistió en que Washington quiere eliminar el déficit comercial con México, mientras que los intereses corporativos de Canadá y Estados Unidos intentan aprovechar las conversaciones para explotar la apertura del sector energético multimillonario de México.

La administración Trump también quiere eliminar el mecanismo de resolución de controversias, contenido en el capítulo XIX. Bajo esta regulación, un panel binacional de jueces emite una resolución vinculante sobre disputas comerciales o de inversión que surgen entre dos miembros del TLCAN. El gobierno canadiense expresó en términos inequívocos que la retención de esta disposición es uno de sus objetivos centrales, ya que ha permitido a Ottawa bloquear las acciones comerciales de Estados Unidos. Ottawa también se opondría a las normas nacionales de origen.

Sin duda el TLCAN es un acuerdo que ha beneficiado a las principales corporaciones en Estados Unidos y Canadá, y ayudó a enriquecer a las élites gobernantes en los tres países. En México, el TLCAN condujo a la destrucción de los medios de subsistencia de muchos pequeños agricultores y trabajadores agrícolas, creó condiciones laborales de explotación en las industrias automotrices y en otras industrias manufactureras. A medida que se iniciaron las conversaciones en Washington miles de agricultores y trabajadores marcharon en la Ciudad de México, pidiendo la revocación del TLCAN.

Thomas Donohue, jefe de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, criticó duramente las tácticas de negociación que persiguen los funcionarios de la administración Trump en las conversaciones, “describió algunas de las demandas de Estados Unidos como ‘píldoras venenosas’ diseñadas para anular cualquier acuerdo”.⁴⁴

Una de estas propuestas otorgaría a las empresas estadounidenses un amplio acceso a contratos de compras gubernamentales en México y Canadá, mientras que cualquier contrato de adquisiciones en Estados Unidos ganado por empresas canadienses y mexicanas estaría condicionado a que se otorguen contratos de adquisición de tamaño similar en el país de origen de la empresa involucrada.

Los funcionarios de Estados Unidos también quieren un aumento en el porcentaje de autos y otros vehículos que deben producirse en un país del TLCAN como nuevo criterio técnico de “regla de origen en materia automotriz” para tener acceso libre de aranceles, del nivel actual del 62.5 al 85%. En este rubro, han accedido a bajar la cuota en las negociaciones de inicio de 2018. Además, el 50% de un vehículo tendría que producirse en los Estados Unidos.

⁴⁴ Laura Carlsen, *op. cit.*

Wilbur Ross, secretario de comercio de Donald Trump, reconoció la línea dura adoptada por Washington y sugirió que las compras gubernamentales y las demandas de contenido automotriz no eran negociables. También se espera que los negociadores estadounidenses exijan una cláusula denominada *de caducidad* bajo la cual el TLCAN expiraría después de cinco años, si los tres países no aceptan que continúe, una idea fuertemente atacada por grupos empresariales por la incertidumbre que crearía para los inversores.

LA VISITA DE TILLERSON A MÉXICO

La gira del secretario de Estado Rex Tillerson en ese momento transitó por los países de América Latina que tienen gobiernos favorables a los intereses estadounidenses, para obtener apoyo para lo que finalmente se perfila como la agenda de Trump en la región. Tillerson buscaba asegurar su lealtad en el apoyo de las acciones de Estados Unidos contra el gobierno venezolano, promover una estrategia endurecida de guerra contra el narcotráfico, sellar las fronteras y fomentar los intereses del sector privado.

Esta agenda antipopular, que parece no descartar intervenciones abiertas, parecía significar problemas para las posibilidades de unas elecciones libres y justas en México el 1° de julio de 2018, en la que el candidato principal, Andrés Manuel López Obrador, había pedido defensa de la soberanía nacional y el voto, y propuso programas estatales para la distribución equitativa de la riqueza, el control nacional de los recursos y los derechos de los migrantes. Sin embargo, el voto masivo del electorado mexicano a favor de López Obrador logró contrarrestar la influencia estadounidense.

En Texas, Tillerson estableció tres pilares para la política hacia América Latina: “crecimiento económico, seguridad y gobernabilidad democrática”, los cuales no aportan nada nuevo. El primer pilar, crecimiento económico, continúa ignorando los problemas de desigualdad y destrucción ambiental. Tillerson se enfocó en el TLCAN tratando de mitigar los temores de Texas y México al insistir en que la administración Trump canceló, al parecer, la posibilidad de la continuación del TLCAN y se adelantó a negociar con México un acuerdo bilateral tratando que posteriormente se una Canadá.

Es previsible que Tillerson hiciera hincapié en los recursos energéticos. La afirmación de que Estados Unidos está ansioso por ayudar a sus vecinos a explotar sus recursos naturales sonó ominosa para muchos mexicanos, ya que las reservas de petróleo han constituido una parte fundamental de la economía mexicana y de la identidad, hasta que finalmente Peña Nieto las privatizó. Su administración saliente subastó el bloque más grande de contratos de exploración y explotación en aguas

profundas en marzo de 2018, el mismo día en que llegó Tillerson a México.

Construir una “economía post-combustibles fósiles” claramente no es un lenguaje que Tillerson hable.

Al respecto, John Saxe Fernández señaló que los intereses petroleros de Tillerson “se reflejan en su itinerario latinoamericano, que se centró en la apertura del Hemisferio a compañías estadounidenses como la suya, bajo el ‘Principio de Extracción Máxima’, con el gobierno mexicano al lado”. Saxe Fernández advierte que: “el entreguismo energético coloca a la región en relación con Estados Unidos ante escenarios bélicos y climáticos de alto riesgo”.⁴⁵

Aquí hay un subtexto, como suele ser en México. La acusación de que en las elecciones participa Rusia viene directamente “de los Karl Roves mexicanos que trabajan en las elecciones mexicanas para hundir la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. Su problema es que están construyendo esta ofensiva sobre la base de ninguna evidencia en absoluto. La ventaja que tienen es el control de gran parte de la prensa”.⁴⁶

De hecho, la visita de Tillerson aumentó el temor, no de la intromisión de Rusia, sino de Estados Unidos. El ministro de relaciones exteriores, Luis Videgaray, declaró

que en esos meses preelectorales, se identificaba como la persona que dirigía la sucesión, se puso en una situación de causa perdida al intentar mostrar un frente unido con un gobierno extranjero despreciado por la población entera. Debió aprender del fiasco al organizar la bienvenida al candidato Trump en agosto de 2017. Ahora, mientras alababa al representante de Trump, su mensaje parecía ser, “No se preocupen, a mí tampoco me gustan los mexicanos”.⁴⁷

La visita de Tillerson

agitó las aguas ya turbias de la política mexicana. No hizo nada por reparar la relación binacional e incrementó, en lugar de disipar, los temores fundados sobre las políticas de la administración de Trump contra las personas migrantes, el muro fronterizo, la fallida guerra contra las drogas o posibles planes para bloquear a la centroizquierda en las elecciones de 2018.⁴⁸

⁴⁵ Laura Carlsen, “Tillerson en México”, Programa de las Américas, 13 de febrero de 2018, [<https://www.americas.org/es/tillerson-en-mexico/>], (fecha de consulta: 24 de abril de 2018).

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Francisco J. Cantamutto y Agostina Constantini, *op. cit.*

Alternativas para México con respecto del TLCAN

La región de América Latina y el Caribe ya es afectada de diversas maneras por la crisis global:

La región lleva varios años de escaso dinamismo y las expectativas sobre el 2017 no parecen quebrar la tendencia. El ascenso de gobiernos de derecha en la región, con sus respectivos planes de ajuste, está lacerando el históricamente magro mercado interno local. El bajo crecimiento de la demanda mundial y los bajos precios de las materias primas ponen en problemas las posibilidades de crecer por la vía de la exportación. Para continuar esta senda, se deberán radicalizar aún más las tendencias al extractivismo y la súper explotación de la fuerza de trabajo. No en vano varios gobiernos han iniciado reformas laborales y fiscales apuntando en este sentido. A diferencia de los '90, no hay ahora una afluencia de fondos disponibles para la región ni gran cantidad de activos para enajenar.⁴⁹

A su vez, el economista mexicano Arturo Huerta plantea que:

La política proteccionista de Estados Unidos tiende a agravar los problemas del sector externo y el crecimiento de México, dado el alto porcentaje de exportaciones que se destinan a dicho país, lo que coloca al país en una situación de fragilidad y de incapacidad de pago de su deuda —que le aumentará el riesgo al país—, con la consecuente restricción crediticia internacional y el aumento de la tasa de interés, y complicará más aún tal situación. En nuestro caso, se afectarán las industrias que venían creciendo hacia fuera y también se verá afectado el sector de comercio y servicios, ligado a las exportaciones e importaciones.

Al no tener una posición de fuerza sólida frente al gobierno de Estados Unidos, México sufrirá recortes a los productos de alta manufactura, por lo que perderemos más industria y más empleo, y su comercio exterior será reducido a exportaciones de materias primas y agroindustriales, que no contrarrestan el desempleo y la pérdida de crecimiento que se deriva de la caída de las exportaciones manufactureras, por lo que se aumentarán las presiones sobre el déficit de comercio exterior y se frenará el crecimiento económico.⁵⁰

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Arturo Huerta, *op. cit.*, p. 21.

Arturo Huerta plantea además que:

México saldría ganando al dejar el TLCAN, pues podría establecer aranceles a las importaciones provenientes de Estados Unidos y recuperar el manejo de la política industrial, de subsidios y créditos preferenciales en favor de los productores nacionales y avanzar así en la sustitución de importaciones. Puede a su vez, determinar el manejo de las compras gubernamentales en favor de los productores nacionales y a los ubicados internamente.⁵¹

México importa 400 millones de dólares en bienes, si esta cantidad la destinara a sustituir importaciones podría reducir el déficit de comercio exterior y crecer internamente para generar empleo y crecimiento del mercado interior.

Para el crecimiento del mercado interno se requiere destinar un mayor gasto público; asimismo, crear empleos, quitar el actual tope salarial y cobrar impuestos a las grandes empresas, que bajo el esquema del paradigma económico neoliberal han logrado que el gobierno disminuya su carga impositiva y logren evadir el pago justo de impuestos que deberían realizar. También se requiere que con estos impuestos el gobierno construya obras de infraestructura para beneficio de la población como escuelas, universidades, vivienda de precios accesibles, hospitales; es decir, que exista una política redistributiva para disminuir la polarización social actual.

En el sector de inversión, el Estado debe retomar su papel de inversionista para fomentar al sector productivo, impulsar la creación de empresas nacionales y combatir la actual desindustrialización y el papel de monoexportador de crudo y de bienes agrícolas que tiene en la actualidad México. Si bien es cierto que el país también exporta automóviles y se ha convertido en una parte del sector de producción armamentista de Estados Unidos bajo el TLCAN, estas exportaciones en realidad no le dejan beneficios al Estado mexicano y solo favorecen a la industria extranjera que no paga aranceles.

Sin embargo, para realizar estas transformaciones se requiere un cambio de régimen político, apartar a los tecnócratas del poder, quienes han gestionado los intereses de las empresas transnacionales en México y llevaron a cabo la privatización de las paraestatales, permitiendo que parte de la clase política y empresarial, al llegar al poder en 1982, se adueñara de éstas y de los recursos naturales estratégicos sin ningún tipo de restricción hasta la actualidad.

Al parecer, éste será el papel del nuevo gobierno de López Obrador que ganó las elecciones de julio de 2018; sin embargo, no será fácil llevar a cabo estas transformaciones que llevan ya más de 25 años.

⁵¹ *Idem.*

Las condiciones internacionales han cambiado y en Estados Unidos también, la población resiente los efectos de este modelo económico globalizador y neoliberal que ha empobrecido a grandes sectores de ese país. Asimismo, en la Unión Europea y en muchos países de América Latina se resiente el deterioro salarial, el enriquecimiento de un pequeño sector oligárquico y el intento de cambiar la situación.

La opción de Estados Unidos es belicista y demagógica, ya que Trump apela al empeoramiento de la situación de los trabajadores en Estados Unidos, pero su política consiste en favorecer a la clase empresarial de su país al bajar los impuestos que deberían pagar, aumentar la explotación de las compañías transnacionales al exterior y al proseguir las guerras de saqueo, como la de Siria.

CONCLUSIÓN

En nuestra región, los intentos por separarse del Consenso de Washington han dado resultados, pero la oligarquía interna, con el apoyo de Estados Unidos, ha vuelto a imponerse en Argentina y Brasil. Ecuador también se ha apartado de la anterior política de Rafael Correa y en Honduras se frustró el intento de cambio por medio de un fraude electoral.

En México es evidente el deterioro de la economía, la pérdida de control del gobierno sobre los recursos naturales estratégicos, el deterioro social, el aumento del narcotráfico, la conversión del país en una semicolonias, donde los dirigentes políticos actuales trabajan a favor de su reducido grupo y de los intereses de Estados Unidos con el abandono total de lo que fue una política económica a favor de la población y de la política exterior de autodeterminación y no intervención.⁵²

Inclusive se llegó a expulsar al embajador norcoreano por órdenes de Estados Unidos, cuando ambas Coreas ya negociaban entre sí atacar en diversos foros internacionales al gobierno de Venezuela, lo cual nos entrometía en un conflicto que no nos concierne, ignorando el Plan del Comando Sur de ahogamiento económico e internacional del gobierno de Venezuela.

Frente a este diagnóstico, la interrogante de si las fuerzas progresistas de México lograrán cambiar el actual rumbo económico, político e internacional de México tiene ahora una posibilidad con el cambio de gobierno el 1° de diciembre de 2018. No se trata de soluciones inmediatistas, y hay un largo camino por recorrer y muchas fuerzas económicas y políticas en contra. Sin embargo, como lo demostraron las elecciones de julio de 2018, gran parte de la sociedad ha expresado su intención

⁵² Cf. Carlos Tello, *Sobre la desigualdad en México*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2015.

y esperanza de que el país vuelva a tener una política incluyente para su población y de recuperar sus riquezas naturales para el desarrollo de su economía y su cultura.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron, David Autor, David Dorn, Gordon H. Hanson y Brendan Price, "Import Competition and the Great U.S. Employment Sag of the 2000s", *NBER Working Paper* núm. 20395, agosto 2014, NBER Program(s): International Trade and Investment, Labor Studies.
- Autor, David H., David Dorn y Gordon H. Hanson, "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade", *Annual Review of Economics*, Massachusetts Institute of Technology (MIT), vol. 8, 2016, pp. 205-240.
- Ávila, José Luis, *La era neoliberal*, México, UNAM / Océano, 2006.
- Bradley, Niall, "A través de un discurso histórico, Putin da una bofetada a EEUU y muestra las últimas armas nucleares rusas", *Sott.net*, 1° de marzo de 2018, [<https://es.sott.net/article/58494-A-traves-de-un-discurso-historico-Putin-da-una-bofetada-a-EEUU-y-muestra-las-ultimas-armas-nucleares-rusas>], (fecha de consulta: 23 de abril de 2018).
- Campbell Clark, "Will Trump accept a NAFTA deal that comes with concessions?", *The Globe and Mail*, Canadá, 4 de abril de 2018.
- Cantamutto, Francisco J. y Agostina Constantini, *Anuario EDI 2017*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo, 2017.
- Carlsen, Laura, "Tillerson en México", Programa de las Américas, [<https://www.americas.org/es/tillerson-en-mexico/>], (fecha de consulta: 24 de abril de 2018).
- Carlsen, Laura, "¿Qué hay detrás de la obsesión de Trump con aplastar a México?", [<http://www.pensamientocritico.org/laucar0917.pdf>], (fecha de consulta: 10 de enero de 2018).
- Castillo, José, "El gobierno de Trump en el marco de la crisis política, económica y militar del imperialismo yanqui", *Anuario EDI 2017*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo, 2017.
- Dale Scott, Peter, "The State, the Deep State, and the Wall Street Overworld", *The Asia-Pacific Journal*, vol. 12, núm. 5, 2018.
- Gambina, Julio C., "Trump, la ofensiva del capital y Nuestramérica", *Anuario EDI 2017*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo, 2017.
- Huerta González, Arturo, "Impacto de la política proteccionista de Estados Unidos en la economía mexicana", *Revista Economía*, México, UNAM, núm. 42, 2018.
- Katz, Claudio, "Brotos nacionalistas en la 'aldea global'", *Anuario EDI 2017*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo, 2017.

- Klein, Naomi, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Madrid, Planeta, 2014.
- Kriner, Douglas L. y Francis X. Shen, "Battlefield Casualties and Ballot Box Defeat: Did the Bush-Obama Wars Cost Clinton the White House?", [<https://ssrn.com/abstract=2989040>] / [<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2989040>], (fecha de consulta: 20 de julio de 2017).
- Lorente, Miguel Ángel, "La desregulación financiera de Trump y las guerras de la globalización", [<http://www.mientrastanto.org/boletin-155/ensayo/la-desregulacion-financiera-de-trump-y-las-guerras-de-la-globalizacion>], (fecha de consulta: 22 de marzo de 2017).
- Lucita, Eduardo, "Trump, el desorden global liberal y América Latina", *Anuario EDI 2017*, Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo, 2017.
- Office of the United States Trade Representative, *Summary of Objectives of the NAFTA Renegotiation*, Executive Office of the President, [<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>], (fecha de consulta: 24 de abril de 2018).
- Reguera, Marcos, "Alt Right: radiografía de la extrema derecha del futuro", *Contexto y Acción*, núm. 105, Madrid, 22 de febrero, 2017.
- Tello, Carlos, *Sobre la desigualdad en México*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2015.
- Tello, Carlos y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2015.
- Univisión, "Discurso completo de la toma de posesión de Donald Trump", 20 de enero, 2017, [<https://www.univision.com/noticias/politica/el-discurso-completo-de-la-toma-de-posesion-de-donald-trump-en-espanol>], (fecha de consulta: 21 de enero de 2017), fuente oficial, [<https://share.america.gov/es/heres-newly-sworn-president-trumps-full-speech/>].

3. MÉXICO Y SUS PRINCIPALES ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO: TLCAN Y TLCUEM

CUAUHTÉMOC V. PÉREZ LLANAS
BEATRIZ NADIA PÉREZ RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN

DURANTE EL SIGLO XX, México tuvo varios momentos importantes para su crecimiento económico, como el llamado “desarrollo estabilizador”, que durante las décadas de 1950 y 1960 hizo posible un crecimiento anual promedio de 6%, con lo que el país logró consolidar su economía; sin embargo, tuvo que enfrentar varias crisis como sucedió en 1976, 1982 y 1994.

De un crecimiento hacia dentro, inició un modelo basado en las exportaciones y tomó como punta de lanza a la industria maquiladora de exportación que se había desarrollado desde 1965 en la zona fronteriza norte del país. El comercio exterior y la producción nacional para la exportación se convirtieron en el eje del crecimiento económico, todo lo anterior con el sustento de la participación de México en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La participación de México en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en la Organización Mundial de Comercio (OMC) generó un cambio en el rumbo de la política comercial del país al insertarlo en la dinámica mundial, lo cual generó su apertura al comercio. Es importante mencionar que, derivado de las normas establecidas por estos organismos, se encuentra la creación de los acuerdos de libre comercio. Si bien el objetivo del GATT y la subsecuente OMC ha sido promover el comercio internacional y el libre mercado, en sus cláusulas

las se admitieron algunas excepciones que dan origen y hacen viables los acuerdos de libre comercio; ese es el caso del conocido artículo XXIV del GATT que admite la creación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio, a pesar de que, aparentemente, esos proyectos pudieran representar un freno al comercio mundial.¹

Con base en esas normas y en la posibilidad de crear zonas de libre comercio, México accedió a negociar y firmar acuerdos de esta índole, primero con Estados Unidos y Canadá en 1994, de los cuales surge el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y después, de 1997 a 2000, con la Unión Europea el Tratado de Libre Comercio Unión Europea México (TLCUEM).

Entre las razones por las que México decidió firmar acuerdos con dichas regiones podemos señalar, en primera instancia, el volumen de comercio con América del Norte, particularmente con Estados Unidos y con la Unión Europea. Jaime Zabudovski, embajador de México en la Unión Europea de 1998 a 2000, señala tres motivos:

- 1) “Profundizar y consolidar el proceso de modernización económica y liberalización comercial;
- 2) Eliminar la discriminación en el mercado mexicano contra inversionistas y exportadores europeos; y
- 3) Mejorar las condiciones de acceso de los exportadores mexicanos al mercado europeo.”²

Cabe señalar que si bien el TLCAN y el TLCUEM³ son los acuerdos más relevantes que México firmó, el primero estableció normas claras con su principal socio comercial, y el segundo representa el intercambio, en la actualidad, con 28 países europeos; nuestro país estableció negociaciones con otros socios tanto en América Latina como en Asia, Medio Oriente y Oceanía, por lo que actualmente cuenta con trece acuerdos de libre comercio.

¹ Véase OMC, artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947), [https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm].

² Jaime Zabudovski, “El Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea a diez años de su entrada en vigor”, en Marie-Anne Coninx *et al.*, *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, UNAM / Gernika / DUEM, 2010. pp. 59-60.

³ Su nombre oficial es: Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. De hecho son tres acuerdos, el más referido es el Acuerdo Global, pero en su conjunto son conocidos comúnmente como TLCUEM.

CUADRO 3.1. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Nombre	País	Entrada en vigor
TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)	Canadá-Estados Unidos-México	1994
TLC	Colombia	1995
TLC	México-Chile	1999
TLC	México-Israel	2000
Acuerdo Global (Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación)	Unión Europea-México- Estados miembros- Comunidad europea	2000
Asociación Europea de Libre Comercio	México-Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza	2001
TLC	México-Uruguay	2004
(Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica)	México-Japón	2005
(Acuerdo de Integración Comercial)	México-Perú	2012
TLC	México-Centroamérica (Costa Rica-El Salvador-Guatemala-Honduras-Nicaragua)	2013
TLC	México-Panamá	2015
Alianza del Pacífico (Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico)	Chile-Colombia-Perú-México	2016
Tratado Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés)	Canadá, Japón, Chile, Perú, Australia, Singapur, Malasia, Vietnam, Nueva Zelanda, Brunéi Darussalam	2018

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía, [http://www.economia.gob.mx/files/gobmx/mapa_tratadosacuerdosMexico.jpg], [<http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/>], (fecha de consulta: 19 de marzo de 2018).

Después de 24 años de iniciada dicha política de liberalización comercial y de apertura económica, el presente trabajo trata de identificar cuáles han sido los resultados en los principales indicadores económicos para el país, destacando que recientemente se ha firmado un acuerdo más, el TPP, con lo cual se pone de manifiesto que se sigue apostando por la continuidad de dicha política.

El objetivo de México ha sido incrementar su comercio exterior y lograr diversificar su participación tanto en el comercio como en la procedencia de la Inversión Extranjera Directa (IED). Para demostrarlo, presentaremos el comportamiento de los principales indicadores económicos de comercio internacional de México, posteriormente el comportamiento de comercio con el TLCAN y el TLCUEM, así como su impacto en los principales indicadores macroeconómicos del país. Finalmente, presentaremos las conclusiones y perspectivas.

EL COMERCIO EXTERIOR

Durante el periodo anterior a la firma de los tratados, México había participado en el comercio exterior con exportaciones del sector primario como productos agrícolas, mineros y petróleo, además de exportaciones del sector manufacturero, pero en cantidades reducidas.

Con la integración del país al GATT (posteriormente OMC) se inició un modelo de industrialización hacia la exportación. Es necesario recordar que hay un antecedente con la industria maquiladora de exportación, que inició sus actividades en 1965 y cuya participación en la economía de México y en las exportaciones fue cada vez más importante, ya que de ensamblar bienes sencillos pasó a elaborar bienes de mayor valor e incorporó tecnología y mano de obra más calificada.⁴ Con los tratados antes mencionados, el comercio exterior se convirtió en un objetivo y la industrialización del país avanzó en ese sentido, lo que generó un aumento de las exportaciones de bienes del sector manufacturero. Como se muestra en la gráfica 3.1, el comercio total de México hacia el exterior aumentó de 1995 a 2017.

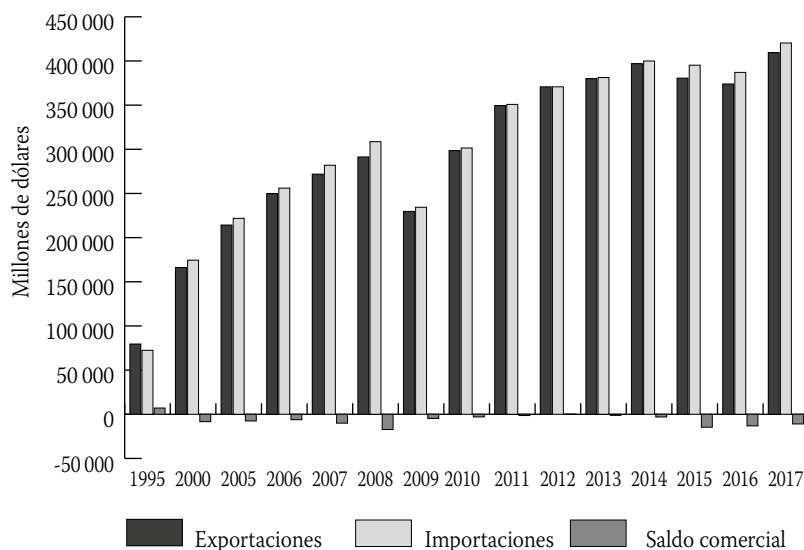
Resulta evidente el incremento del comercio exterior, en el que las exportaciones y las importaciones han aumentado a una Tasa Media Anual de Crecimiento (TMAC) de 7.73 y 8.32%, respectivamente. Asimismo, se observa que el saldo de la balanza comercial ha sido deficitario excepto en 1995 y 2012.

Este incremento en el comercio exterior ubicó a México en el 12º lugar internacional y su participación aumentó, de 1995 a 2017, de 151 994 millones de dólares a 829 770. En 1995 las exportaciones del país ascendían a 79 541 millones de dólares y las importaciones sumaban 72 453 millones de dólares. Para 2017, las cifras se incrementaron pues 409 401 millones de dólares fueron producto de las exporta-

⁴ Véase Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, “Cincuenta años de la industria maquiladora de exportación en México”, en Juan Manuel Corona Alcántar (coord.), *Sociedad, desarrollo y políticas públicas II*, México, UAM, 2018, pp. 569-603.

ciones, en tanto que las importaciones alcanzaron los 420 369 millones de dólares, como se muestra en cuadro 3.2.

GRÁFICA 3.1. SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL, 1995-2017



Fuente: Elaboración propia con información del *Sexto informe de gobierno, 2012-2018*, Anexo estadístico, pp. 481-485.

El mayor déficit de la balanza comercial en el periodo se presentó en 2008, cuando ascendió a 17 260 millones de dólares debido a la crisis económica internacional y a su impacto en los dos principales socios de México. En 2017, el saldo fue de -10 968.1 millones de dólares.

EL COMERCIO DE MÉXICO Y EL TLCAN

El comercio y la relación con los países de América del Norte han sido permanentes, ya que la cercanía ha permitido que sea mayor que con otros países; sin embargo, con el TLCAN las condiciones de dicha relación se han modificado y ha permitido que se intensifiquen.

Los datos del cuadro 3.3 muestran cómo el comercio total (exportaciones más importaciones) se ha incrementado en 339.18%. La tasa media anual de crecimiento ha sido de 6.9%. Cabe destacar también que las exportaciones y las importaciones se han incrementado y, en todos los años, desde 1995, el saldo de la balanza

comercial ha sido favorable para México. De las exportaciones totales de México en 2017, el 82.6% tuvo como destino los países del TLCAN: 79.4% a Estados Unidos y el 2.7% a Canadá. En cuanto a las importaciones, el 48.6% de las exportaciones totales provino de América del Norte: 46.2% de Estados Unidos y tan solo 2.3% de Canadá. La cercanía geográfica a la gran potencia económica internacional, la mano de obra calificada y las cadenas de valor integradas han generado los indicadores que presenta el tratado.

CUADRO 3.2. SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL EN MÉXICO, 1995-2017
(MILLONES DE DÓLARES)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo comercial
1995	79541.6	72453.1	7088.5
2000	166120.7	174457.8	-8337.1
2005	214233	221819.5	-7586.5
2006	249925.1	256058.4	-6133.3
2007	271875.3	281949	-10073.7
2008	291342.6	308603.3	-17260.7
2009	229703.6	234385	-4681.4
2010	298473.1	301481.8	-3008.7
2011	349433.4	350842.9	-1409.5
2012	370769.9	370751.6	18.3
2013	380015.1	381210.2	-1195.1
2014	396911.7	399977.2	-3065.5
2015	380549.8	395232.4	-14682.6
2016	373939.2	387064.5	-13125.3
2017	409401.1	420369.2	-10968.1
TMAC (%)	7.73	8.32	

Fuente: Elaboración propia con información del *Sexto informe de gobierno 2018*, Anexo estadístico pp. 481-485, [<http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).

CUADRO 3.3. COMERCIO TOTAL DEL TLCAN, 1995-2017 (MILLONES DE DÓLARES)

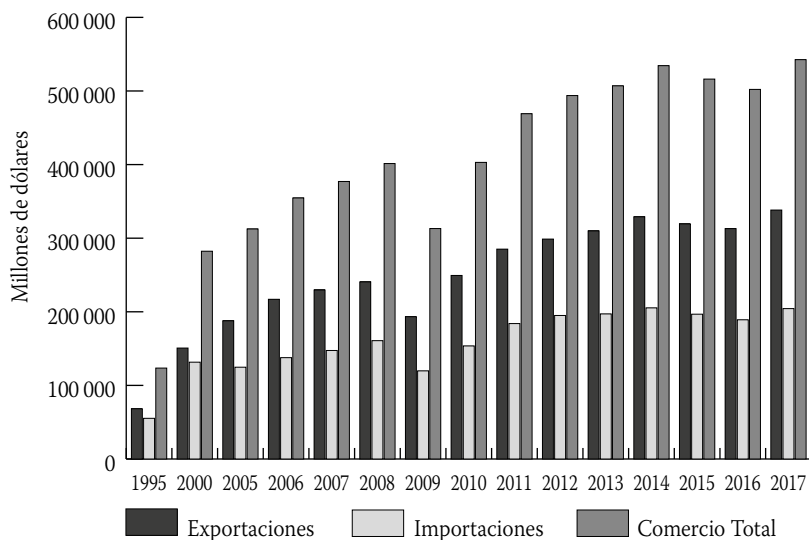
Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio total
1995	68 261	55 276.8	123 537.8
2000	150 740	131 551	282 291
2005	187 797.3	124 716.7	312 514
2006	216 975.6	137 687.2	354 662.8
2007	229 624.2	147 430.2	377 054.4
2008	240 625.1	160 777.1	401 402.2
2009	193 345.4	119 737.6	313 083
2010	249 370.1	153 614.8	402 984.9
2011	285 121.1	184 001.5	469 122.6
2012	298 779.7	194 999.7	493 779.4
2013	309 891.8	197 109	507 000.8
2014	329 079.7	205 323.3	534 403
2015	319 409	196 750	516 159.2
2016	313 007.6	189 138.7	502 146.7
2017	338 226.1	204 331.4	542 557.5
TMAC (%)	7.55	6.12	6.96

Fuente: Elaboración propia con información del *Sexto informe de gobierno 2018*, Anexo estadístico pp. 481-485, [<http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).

El saldo favorable para México en la relación comercial con Estados Unidos ha generado la posición de la actual administración del presidente Donald Trump, quien argumenta que el comercio generado por el TLCAN es desfavorable para su país y que debe ser revisado para disminuir o desaparecer el saldo deficitario de su país. Esta situación ha sido generada principalmente por la industria automotriz, que ha aprovechado el diferencial salarial de la mano de obra mexicana en relación con la estadounidense, lo cual le permite producir automóviles más baratos para el mercado estadounidense y ser más competitivos en el mundo, pues se estima que producir un auto en México es casi 4 300 dólares más barato que en Estados Unidos.⁵

⁵ “Hacer un coche cuesta 4 300 dólares más barato en México que en EU”, *El Financiero*, 27 de enero de 2017, [<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/hacer-un-coche-en-mexico-sale-300-dolares-mas-barato-que-en-eu>], (fecha de consulta: 20 de marzo de 2018).

GRÁFICA 3.2. COMERCIO TOTAL DEL TLCAN, 1995-2017



Fuente: Elaboración propia con información del *Sexto informe de gobierno 2018*, Anexo estadístico, pp. 481-485, [<http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).

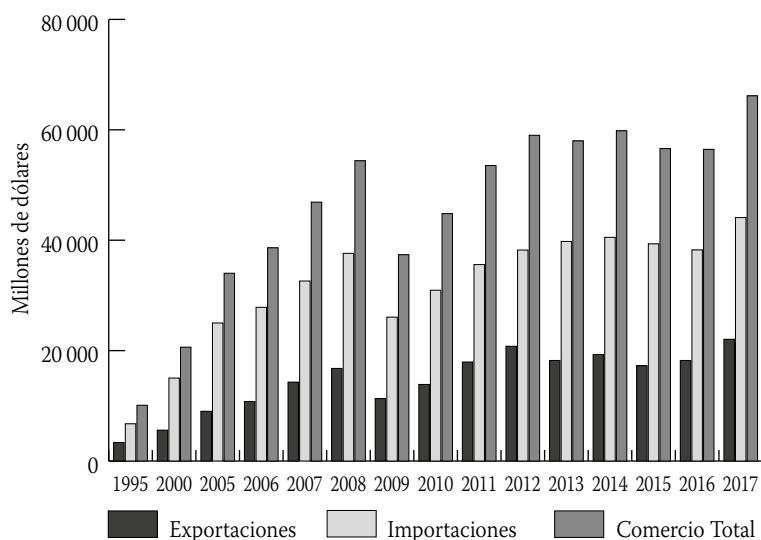
Las exportaciones de México se concentran en la industria automotriz y alcanzó 8.4% del total; además, se encuentran otros productos como partes y accesorios de tractores y automóviles, 7%; máquinas automáticas, 5.7%, y aparatos eléctricos de telefonía, 4.2%. En lo que se refiere a las importaciones encontramos: partes y accesorios para automóviles y tractores, 5.9%; aceites de petróleo o de mineral bituminoso, 4.7%; circuitos integrados y micro estructuras eléctricas 3.9%; máquinas automáticas, 2.8%, y automóviles de turismo 2.6 por ciento.

EL COMERCIO DE MÉXICO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO UNIÓN EUROPEA-MÉXICO

El 1° de julio de 2000 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México, con lo que las relaciones comerciales y de inversión aumentaron en montos e importancia para ambas partes. El comercio total, que en ese momento era de 20626 millones de dólares, en 2017 ascendió a 66155. Las exportaciones e importaciones de México a los países de la Unión Europea han aumentado, aunque estas últimas lo han hecho en mayor medida, por lo que el saldo de la balanza

comercial ha sido negativo para México. El déficit en el año 2000 era de -9439.3 y para 2017 se incrementó a -22043.7 millones de dólares. Se está comprando más productos europeos que los que se exportan y la diferencia del tipo de cambio explica el déficit.

GRÁFICA 3.3. COMERCIO TOTAL DEL TLCUEM, 1995-2017



Fuente: Elaboración propia con información del *Sexto informe de gobierno 2018*, Anexo estadístico, pp. 481-485, [<http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).

Los bienes que México exportó a la Unión Europea en 2010 fueron: petróleo, 19%; equipo de telecomunicaciones, 15%; vehículos, 14%; instrumentos científicos, 8%; maquinaria y equipo eléctrico, 7%, y máquinas de oficina y procesador de datos, 4%. En cuanto a los bienes que México importa de la Unión Europea se encuentran: vehículos, 10%; petróleo y productos, 10%; productos médicos y farmacéuticos, 7%; maquinaria industrial, 7%; generadores, 6%; maquinaria y aparatos eléctricos, 6%; maquinaria especializada, 6 por ciento.⁶

Para 2017, los sectores que más productos exportaron de México a los países de la UE fueron: el sector químico, 17%; el sector de hidrocarburos, 16.6%; el sector

⁶ Véase “Los diez productos más importados y exportados”, *Eurostat: México-Unión Europea: indicadores estadísticos básicos*, [https://s.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=182425#_Mas_informaci.C3.B3n_de_Eurostat], (fecha de consulta: 13 de mayo de 2018).

minero, 15.4%; el sector aeroespacial, 12.6%, y el sector automotriz, 9.7%. En lo que se refiere a las importaciones, los sectores que más importaron de la UE fueron: el sector farmacéutico, 49.1%; el sector calzado, 31.1%; el sector maquinaria y equipo, 27.4%; el sector aeroespacial, 19.7%, y el sector automotriz, 17.2 por ciento.⁷

CUADRO 3.4. IMPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO POR PAÍSES DE ORIGEN, 1995-2017
(MILLONES DE DÓLARES)

Año	Total	TLCUEM	TLCAN
1995	72453.1	6750.3	55276.8
2000	174457.8	15032.7	131551.0
2005	221819.5	25008.1	124716.7
2006	256058.4	27845.5	137687.2
2007	281949.0	32609.4	147430.2
2008	308603.3	37621.0	160777.1
2009	234385.0	26069.3	119737.6
2010	301481.8	30941.9	153614.8
2011	350842.9	35587.3	184001.5
2012	370751.6	38220.4	194999.7
2013	381210.2	39772.1	197109.0
2014	399977.2	40521.3	205323.3
2015	395232.4	39344.2	196750.0
2016	387064.5	38241.6	189138.7
2017	420369.2	44099.5	204331.4

Fuente: Elaboración propia con información del *Sexto informe de gobierno 2018*, Anexo estadístico, pp. 481-485, [<http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).

Si se considera el saldo de la balanza comercial de 2017 y los tratados de libre comercio que tiene México, podemos señalar dos hechos: primero, que el saldo con el TLCAN es positivo para México y, segundo, que hay tratados en los que nuestro país tiene un saldo deficitario, por ejemplo, el TLCUEM.

⁷ Secretaría de Economía, *Fichas sectoriales del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea*, [<https://www.gob.mx/telecuem>], (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2018).

CUADRO 3.5. EXPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO POR PAÍSES DE ORIGEN, 1995-2017
(MILLONES DE DÓLARES)

Año	Total	TLCUEM	TLCAN
1995	79541.6	3353.5	68261.0
2000	166120.7	5593.4	150740.0
2005	214233.0	9008.5	187797.3
2006	249925.1	10776.4	216975.6
2007	271875.3	14291.8	229624.2
2008	291342.6	16775.9	240625.1
2009	229703.6	11302.7	193345.4
2010	298473.1	13873.9	249370.1
2011	349433.4	17937.2	285121.1
2012	370769.9	20787.3	298779.7
2013	380015.1	18217.0	309891.8
2014	396911.7	19300.9	329079.7
2015	380549.8	17250.2	319409.2
2016	373939.2	18405.2	313008.0
2017	409401.1	22055.8	338226.1

Fuente: Elaboración propia con información del *Sexto informe de gobierno 2018*, Anexo estadístico, pp. 481-485, [<http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

La Inversión Extranjera Directa (IED) ha tenido un papel importante en México, el TLCAN indica al respecto que: “Entre los objetivos de este Tratado resalta el asegurar un ambiente favorable para la planeación de los negocios que incrementa la inversión en la zona”,⁸ por lo que, con la firma del TLCUEM, se buscó diversificar la procedencia de la IED y el comercio.

La firma de ambos tratados ha generado un incremento de la inversión extranjera directa tanto en montos anuales como en el acumulado histórico; es decir, se ha logrado atraer inversión a México y es el segundo país en atracción de inversión extranjera de América Latina, superado solo por Brasil.

⁸ Carlos A. Rozo y Cuauhtémoc V. Pérez Llanas, “Flujos de inversión extranjera directa a México y el TLCAN”, en Carlos A. Rozo (coord.), *Capital global e integración monetaria*, México, UAM / Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 177.

El monto de IED en 1994 fue de 10 549 millones de dólares; en ese año, 46% provino de Estados Unidos y 7% de Canadá, es decir, 53.2% de los países con los que había firmado el TLCAN.

En 1999, año anterior a la firma del Acuerdo Global con la Unión Europea, el monto de la IED fue de 13 943 millones de dólares y la Unión Europea en ese año invirtió en México 3 862.5 millones de dólares.

A partir del año 2000, los montos de la IED en México han fluctuado anualmente de 18 161.5 en 2009, hasta 48 482.5, millones de dólares, en 2013. La IED acumulada en el periodo 1999-2017 es de 502 346.3 millones de dólares; en el periodo 1994-2000 el monto acumulado fue de 67 866.7 millones de dólares. En tanto que en el periodo de 2000 a 2017, la IED procedente de los países del TLCAN y del TLCUEM ha tenido el comportamiento que se muestra en el cuadro 3.6.

CUADRO 3.6. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO, 2000-2017
(MILLONES DE DÓLARES)

Año	Unión Europea	PP %	América del Norte	PP %	Total
2000	4344.6	23.6	12736.2	69.3	18382.3
2005	6643.4	25.5	15266.6	58.7	26018.2
2006	3654.3	17.3	15451.6	73.1	21147.6
2007	9496.6	29.3	17927.9	55.2	32464.3
2008	9255	31.5	16871.4	57.4	29413.2
2009	4991.1	27.5	11090.3	61.1	18161.5
2010	11733.4	43.0	13081.6	47.9	27303.4
2011	6504.5	25.8	14555.5	57.7	25221
2012	3846.1	17.7	11358.1	52.4	21695.8
2013	20878.4	43.1	21793.0	45.0	48482.5
2014	10695.6	37.3	12491.9	43.6	28672.7
2015	8089.4	23.2	20075.6	57.6	34842.6
2016	8982.5	30.5	12773.9	43.4	29404.7
2017	8053.8	31.2	16599.0	55.9	29695.0

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe estadístico sobre el comportamiento de la IED en México*, (enero-septiembre de 2017) y (enero-diciembre de 2017), [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/302802/Informe_Congreso-2017-4T.PDF], (fecha de consulta: 21 de marzo de 2018).

En el cuadro 3.6 se puede observar que la participación porcentual de IED proveniente de la Unión Europea ha aumentado, así como en el monto. También ha habido años en los que IED que procede de la misma región casi se iguala a la de los países del TLCAN; en otros, su participación ha sido cercana o superior al 30%. En tanto la participación porcentual de los países del TLCAN ha ido decreciendo del total de la IED –de representar casi 70% en el año 2000, ha disminuido su participación en torno a 50%. Habría que subrayar el descenso que se presenta en IED de 2009 como efecto de la crisis, cuando el monto fue solo de 18 161 millones de dólares. Un objetivo al firmar el TLCUEM con la Unión Europea y otros países era lograr la diversificación tanto del comercio como de la inversión que, en este caso, se ha alcanzado gracias a una mayor participación de los países del TLCUEM.

Hasta aquí se han presentado los resultados tanto en comercio como de IED en el caso del TLCAN y del TLCUEM; a continuación, se presenta el comportamiento de variables macroeconómicas durante la vigencia de dichos tratados.

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE MÉXICO CON LOS TRATADOS

El resultado de las transformaciones de la economía mexicana y la firma de tratados de libre comercio ha tenido como efecto el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), que en el periodo de 1995 a 2017 casi se ha duplicado. El comportamiento del PIB durante esos años puede apreciarse en el cuadro 3.7.

La economía mexicana ha tenido un crecimiento positivo, salvo en el año 2009 por la crisis generalizada de la economía mundial. En este tiempo también se han presentado transformaciones en la economía mexicana que han priorizado un modelo de crecimiento hacia el comercio exterior, un modelo exportador. Dicho crecimiento y la firma de los tratados que le permiten al país tener relaciones comerciales con los mercados de consumidores más importantes del mundo tendrían un efecto de crecimiento de la economía, con un importante incremento del comercio y las exportaciones, así como en el empleo y sus efectos en los ingresos.

Como se puede observar, las tasas de crecimiento del PIB son positivas, pero no lo suficientemente elevadas como eran las expectativas. Se ha logrado crecer con un modelo que ha priorizado las manufacturas para la exportación, lo que ha llamado la atención de los inversionistas internacionales que han visto en México una posibilidad de aprovechar los bajos salarios de la mano de obra mexicana, la cual es reconocida por contar con una buena cualificación para el trabajo. La mano de obra mexicana ha logrado competir tanto por su especialización técnica como por

la calificación en áreas de ingeniería, donde han sido reconocidos por sus aportaciones a la mejora en los métodos de producción y las innovaciones a la tecnología que ha llegado al país.

CUADRO 3.7. PIB EN MÉXICO, 1995-2017 (PRECIOS CONSTANTES 2010 = 100)

Año	PIB en dólares*	Porcentaje
1995	687 208.0	-5.8
2000	880 872.0	5.3
2005	955 485.0	3.0
2006	1.027	4.9
2007	1.05	3.2
2008	1.062	1.4
2009	1.006	-4.7
2010	1.058	5.1
2011	1.097	4.0
2012	1.136	4.0
2013	1.152	1.4
2014	1.185	2.3
2015	1.223	2.7
2016	1.259	2.3
2017	1.285	2

* De 1995-2005 es de miles de millones de dólares y a partir de 2006-2017 son billones de dólares.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD?locations=MX&view=chart>], (fecha de consulta: 22 de marzo de 2018).

Es importante destacar varios sucesos que han marcado la economía del país durante el periodo de vigencia de los tratados:

- 1) De 1995 a 2011, las exportaciones petroleras muestran un crecimiento continuo, en el año 2011 alcanzaron su mayor monto que fue de 56 443.4 millones de dólares. A partir de ese año se aprecia un descenso; en 2017 el monto total fue de solo 23 701.4 millones de dólares, 42% de lo que se exportó en 2011. No cabe duda de que en esto influyó la caída del precio del barril de petróleo en todo el mundo, aunque también la cantidad de petróleo exportado disminuyó. En

2011, las exportaciones petroleras representaron el 16% de las exportaciones totales, en tanto que en 2017 solo el 6.9 por ciento.⁹

- 2) En lo que se refiere a las exportaciones no petroleras, en 2017, éstas representaron 93%, de las cuales, las exportaciones manufactureras constituyeron casi el 94.4%, con 364 445.1 millones de dólares. Las exportaciones del sector agropecuario también superaron las expectativas. En cuanto a la Inversión Extranjera Directa, ésta también se ha destinado, en mayor medida, a las actividades manufactureras y de servicios.

Sobre el periodo y la política de apertura del comercio y la inversión, Pierre Salama señala varios hechos que están insertos en una discusión reciente y destaca algunos puntos que consideramos importantes:

Con la globalización se ha transformado la economía, en los últimos 17 años se ha presentado una apertura en todo el mundo, pero no hay una relación directa con el crecimiento. La relación es más complicada y el discurso oficial de dicha relación es más complejo y discutible.

Se considera que es posible y que existen experiencias en las que se da la apertura y un proceso de industrialización con una estrategia que integra al capital local con la participación del gobierno en sectores prioritarios. Se menciona el caso de Corea del Sur, donde la intervención del Estado otorga un impulso al crecimiento económico. En el caso de México, ha sido una apertura con la expectativa de que ésta daría como resultado un crecimiento elevado con impacto en el empleo y con mejores salarios.¹⁰

PIB PER CÁPITA EN MÉXICO

El PIB per cápita ha aumentado en México y su evolución se muestra en el cuadro 3.8, donde se observa que ha pasado de 7 307.2 en 1995, a 9 946.1 dólares en 2017 a precios constantes de 2010; ello representa un incremento del 36% en 22 años.

Con la información de la Comisión Económica para América Latina, el PIB per cápita en la región es de 8 846 a precios corrientes y el de México de 9 030 dólares.¹¹

⁹ Informes de gobierno (anexo estadístico), varios años, [<https://www.pemex.com/ri/publicaciones/.indicadoresPetroleos.aspx>], (fecha de consulta: 25 de julio de 2019).

¹⁰ Pierre Salama, *Économies émergentes latino-américaines*, París, Armand Colin, 2012.

¹¹ Véanse CEPALSTAT, *América Latina y el Caribe: perfil regional económico*, 2018, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Economico.html?idioma=spanish], (fecha de consulta: 25 de marzo de 2018); CEPAL, *México: perfil nacional económico*, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish], (fecha de consulta: 25 de marzo de 2018).

CUADRO 3.8. PIB PER CÁPITA DE MÉXICO, 1995-2017
(PRECIOS CONSTANTES 2010 = 100)

Año	PIB per cápita
1995	7 307.2
2000	8 659.8
2005	8 808.6
2006	9 108.1
2007	9 253.3
2008	9 232.2
2009	8 657.8
2010	8 959.6
2011	9 183.3
2012	9 414.9
2013	9 410.0
2014	9 493.0
2015	9 615.3
2016	9 707.9
2017	9 946.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?locations=MX&view=chart>], (fecha de consulta: 25 de marzo de 2018).

El PIB per cápita de México es superior al promedio de los países de América Latina y del Caribe pero inferior al de Brasil y Chile.

EMPLEO Y SALARIOS

Con relación al empleo, durante los años de vigencia de los tratados se ha incrementado la población ocupada en México, que de 32 652 000 personas ocupadas ha pasado a 52 198 000. Durante estos años la tasa de desempleo se ha reducido, pues ha fluctuado en torno a 3% en promedio; aunque tendría que recordarse que hay un elevado empleo en el sector informal, el que ha representado casi el 30% de la población ocupada.

De 1995 a 2017, la tasa de trabajo asalariado ha pasado de 52.1 a 64.4% y la tasa de desocupación en 1995 fue de 6.9; en tanto que en 2017 fue de 3.5%. Según la in-

formación del IMSS, el promedio anual de asegurados fue en 1997 de 10 467 823, en tanto que en 2017 ascendió a 19 203 608.¹²

En cuanto a los salarios, el salario mínimo nominal en 1995 era de 18.43 pesos diarios, mientras que en 2017 fue de 88.3 pesos por día; en términos reales, el salario mínimo ha pasado de 61.48 a 67.55 pesos (año base 2010)¹³ con un incremento marginal; de ahí que los bajos salarios hayan atraído grandes inversiones del extranjero; las cuales, en 2017 alcanzaron la cifra de 29 695 millones de dólares y el 45.3% se destinó a la industria manufacturera.¹⁴

En cuanto a las remuneraciones medias en la industria manufacturera, el salario nominal en 1995 era de 91.53 y en 2017 de 514.61 pesos. Un incremento enorme que se disipa cuando se observa el salario real: en 1995 era de 354.91 y en 2017 de 404.5 pesos. Un incremento de 13.9% en 22 años.

CONCLUSIONES

Son varias las conclusiones que de este análisis pueden señalarse y es que México ha logrado firmar acuerdos y tratados de libre comercio con las regiones más importantes del comercio exterior, los 13 acuerdos signados incluyen 43 países que representan los mayores mercados de consumidores.

El comercio con el TLCAN y con los países del TLCUEM constituye el 85% del comercio total de México. En 22 años del TLCAN, el saldo en la balanza comercial ha sido favorable para México; con el TLCUEM el resultado no ha sido el mismo, ya que para nuestro país es deficitario.

El saldo de la balanza comercial de México presenta un saldo negativo: importamos más tanto en bienes finales como en insumos, a pesar de que se han incrementado las exportaciones, las importaciones lo han hecho en un monto mayor.

El comercio total con el TLCAN y el TLCUEM se ha incrementado, así como la IED, la cual ha logrado diversificarse, aunque no tanto como se esperaba, y la inversión de Estados Unidos ha disminuido relativamente. Los objetivos se han logrado de forma parcial, al no haber una estrategia por parte del Estado para la apertura, ésta por sí sola no ha generado un crecimiento consistente de la economía, ni del PIB, ni del PIB per cápita.

¹² Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno 2018*, pp. 516-523, [<http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).

¹³ *Ibid.* p. 525.

¹⁴ Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México*, enero-septiembre de 2017, pp. 3 y 12, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/302802/Informe_Congreso-2017-4T.PDF].

Con relación al empleo, las expectativas de un incremento masivo y mejor remunerado no ha sido el resultado esperado. Ha habido un incremento del empleo, pero, por sus características y el contexto, no se ha dado un efecto multiplicador, si bien algunos indicadores macroeconómicos son positivos, esto no se ha reflejado en mejores condiciones para la población en general. Hay sectores ganadores, pero el resultado global no ha sido una mejoría en el empleo ni en las condiciones de vida para la población. Esta condición podría modificarse con las condiciones de la renegociación en curso del TLCAN que solicitó Estados Unidos.

La ausencia de una estrategia de política de industrialización por parte del Estado ha determinado la situación de México. Si bien la internacionalización del capital, la nueva división del trabajo y el eslabonamiento de cadenas de producción han modificado el contexto mundial, para el país no se han obtenido resultados positivos.

El modelo neoliberal y la teoría neoclásica de dejar a las fuerzas económicas regular el mercado no han funcionado. Los acuerdos y tratados han sido positivos, pero no van a resolver los problemas estructurales y de intervención o ausencia del Estado mexicano, que pensó que era suficiente dejar que el mercado definiera la dinámica económica.

Las perspectivas en el corto plazo son la modernización, en 2018, del Acuerdo Global con la Unión Europea, así como la firma del TPP y la renegociación del TLCAN.

En 2018 habrá un nuevo gobierno en México, el cual tendrá que decidir si se continúa con el modelo que ha prevalecido o si se plantea una estrategia que permita corregir la ausencia de una política de industrialización con la participación del Estado, así como observar y aplicar las políticas de países en donde se han logrado mejores resultados con la apertura económica.

Es necesario que se defina una política de desarrollo con una distribución equitativa de los ingresos y con carácter nacionalista; que logre superar la pobreza y permita mejores condiciones de vida para la población.

REFERENCIAS

- CEPALSTAT, *América Latina y el Caribe: perfil regional económico*, 2018, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Economico.html?idioma=spanish], (fecha de consulta: 25 de marzo de 2018)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *México: perfil nacional económico*, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=MEX&idioma=spanish], (fecha de consulta: 25 de marzo de 2018).

- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México*, enero-septiembre de 2017, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/302802/Informe_Congreso-2017-4T.PDF].
- Coninsx, Marie-Anne, Fernando Castañeda Sabido y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, UNAM / Gernika / DUEM, 2010.
- Eurostat, “Los diez productos más importados y exportados”, *Eurostat: México-Unión Europea: indicadores estadísticos básicos*, [https://s.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=182425#_Mas_informaci.C3.B3n_de_Eurostat], (fecha de consulta: 13 de mayo de 2018).
- “Hacer un coche cuesta 4300 dólares más barato en México que en EU”, *El Financiero*, 27 de enero de 2017, [<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/hacer-un-coche-en-mexico-sale-300-dolares-mas-barato-que-en-eu>], (fecha de consulta: 20 de marzo de 2018).
- Organización Mundial del Comercio (OMC), artículo xxiv del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947), [https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_art24_s.htm].
- Pérez Llanas, Cuauhtémoc V. y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, “Cincuenta años de la industria maquiladora de exportación en México”, en Juan Manuel Corona Alcántar (coord.), *Sociedad, desarrollo y políticas públicas II*, México, UAM, 2018.
- Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno 2018*, [<http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).
- Rozo, Carlos A. y Cuauhtémoc V. Pérez Llanas, “Flujos de inversión extranjera directa a México y el TLCAN”, en Carlos A. Rozo (coord.), *Capital global e integración monetaria*, México, UAM / Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 316.
- Salama, Pierre, *Économies émergentes latino-américaines*, París, Armand Colin, 2012.
- Secretaría de Economía, *Fichas sectoriales del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea*, [<https://www.gob.mx/telecuem>], (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2018).

4. PROPÓSITOS Y RETOS DE MÉXICO EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO: FOMENTO DE UN MULTILATERALISMO REACTIVO

EDUARDO TZILI-APANGO*

INTRODUCCIÓN

EL MUNDO SE dirige a una era global llamada “Siglo del Pacífico”, su construcción se caracteriza por cinco procesos complejos: primero, el del desarrollo económico de los países asiáticos que siguió al *boom* demográfico desde la década de 1960, aunado a la superación de la crisis financiera asiática de 1997; segundo, la proliferación institucional en la Cuenca del Pacífico desde la década de 1960, resultando en alrededor de una treintena de organizaciones regionales políticas, económicas y de seguridad; el tercer proceso se caracterizó por el declive hegemónico de Estados Unidos, iniciado desde la década de 1970; el cuarto fue el incremento del comercio transpacífico, el cual superó al comercio trasatlántico en la década de 1980 por primera vez desde hace casi dos siglos y, finalmente, el quinto proceso se ha caracterizado por el interés de la construcción de conceptos panasiáticos para la comprensión de las dinámicas globales y para el fortalecimiento de la identidad y valores asiáticos.¹

* Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco. Miembro del Grupo de Estudios Sobre Eurasia. Contacto: [etzili@correo.xoc.uam.mx].

¹ Véase Eduardo Tzili Apango, *El camino al Siglo del Pacífico. Las otras rutas de la seda del siglo XXI*, México, Palabra de Clío / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2018, pp. 41-46.

En parte, estos procesos han guiado hacia una incertidumbre en relación a la dirección del capitalismo y el desarrollo globales, en especial debido a los errores en cumplir los Objetivos del Desarrollo del Milenio, lo cual devino en el establecimiento de la Agenda 2030. Si bien el desarrollo económico global ha logrado objetivos importantes –como la reducción a la mitad de la pobreza mundial desde la década de 1990–, todavía hay algunos problemas que resolver, algunos particularmente relacionados con el medio ambiente.

En esta coyuntura ha surgido la Alianza del Pacífico (AP), con la clara intención de aprovechar las bondades que el Siglo del Pacífico ofrece. Desde su origen en 2011, la AP nació como un mecanismo regional que busca construir un área de integración profunda, impulsar mayor competitividad, mayor crecimiento y desarrollo económicos, convertirse en una plataforma de articulación política y fortalecer los lazos económicos con países asiáticos.² Aparentemente, la AP ha alcanzado varios de estos objetivos, aunque todavía con muchos obstáculos por superar.

Uno de estos obstáculos es la tendencia antiglobalizante marcada por el Brexit, la retirada de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), la guerra comercial sinoestadounidense, caracterizada por el proteccionismo comercial y las políticas antinmigrantes en Estados Unidos y Europa. A manera de reacción multilateral frente a esta tendencia, y como resultado del “Diálogo de alto nivel en iniciativas de integración en Asia-Pacífico: retos y oportunidades” (marzo de 2017), la Alianza del Pacífico aceptó la adhesión de Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur como miembros asociados. Más tarde, en la XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico, se iniciaron negociaciones para aceptar a Corea del Sur y Ecuador también como Estados asociados, esto, evidentemente, en línea con los perfiles de los países del TPP: países de Asia-Pacífico y sin fuertes vinculaciones con China. Como miembro de la Alianza del Pacífico, México ha enfrentado varios retos que han arriesgado un pleno compromiso de mejorar los vínculos con Asia-Pacífico. Primero, la situación histórica de las relaciones bilaterales, las cuales han sido caracterizadas como intergubernamentales, selectivas –al concentrarse en pocos países, como China o Japón–, ambivalentes, reactivas, con episodios en los que se manifestó interés y con otros en los que se presentó una lejanía.³ Segundo, la “diversificación discursiva” de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

² Alianza del Pacífico, *Abecé Alianza del Pacífico*, 2017, [https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2017/10/ABC-2017.pdf], (fecha de consulta: 3 de enero de 2018).

³ Francisco Javier Haro Navejas, José Luis León Manríquez y Juan José Ramírez Bonilla, *Asia*, en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1810-2010*, vol. 6, México, SRE-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2011, p. 31; José Luis León-Manríquez y Eduardo Tzili Apango, “México y Asia Pacífico: proximidades y distancias de una dilatada relación”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 110, 2015, pp. 134-135.

en materia de política exterior. Aunque se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 una estrategia de diversificación económica que incluía a los países de Asia-Pacífico por su “dinamismo económico”,⁴ la realidad es que el gobierno mexicano solo priorizó el mejoramiento de la imagen hacia el exterior.⁵

En esta línea, y como segundo reto, se observa la apuesta mexicana para el acercamiento con países de Asia-Pacífico por medio del TPP. De acuerdo con De María y Campos y Ramos,⁶ lo anterior demostraría el compromiso de México con el principio ideológico del libre comercio, además de la diversificación en política exterior. No obstante, es sabido que una de las primeras acciones del gobierno de Donald Trump –electo desde enero de 2017– fue impulsar la retirada de Estados Unidos del TPP, con lo cual las negociaciones para el establecimiento del Acuerdo Transpacífico se detuvieron momentáneamente. Eso causó incertidumbre sobre las direcciones del comercio transpacífico durante algún tiempo.

Un tercer reto se observa en los problemas internos de México. La elección de Peña Nieto causó expectativas positivas. Por ejemplo, Goldman Sachs caracterizó a México como un “mercado en crecimiento” y pronosticó su ascenso al peldaño de la séptima economía planetaria para 2020.⁷ Importantes periódicos como *The Wall Street Journal* o *Financial Times* bautizaron a México como el “Tigre azteca”,⁸ en remembranza de los Tigres asiáticos que experimentaron un buen desarrollo económico durante la década de 1980.

Las ambiciosas reformas que la administración peñanietista impulsó desde 2013 tuvieron el éxito inicial de mejorar la imagen de México en el mundo. Ese año la inversión extranjera directa aumentó 264% con respecto al año anterior y alcanzó 47 000 millones de dólares estadounidenses.⁹ En los primeros 20 meses de la admi-

⁴ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Presidencia de la República, 2012, pp. 94, 148

⁵ Marcela Franzoni, “La política exterior de México en el gobierno de Peña Nieto: retos locales e internacionales”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, vol. 9, núm. 17, 2017, pp. 1-9; Kenia Ramírez Meda y Nalia María Rochin Aguilar, “La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto”, *Comillas Journal of International Relations*, núm. 8, 2017, pp. 61-67.

⁶ Alfonso de María y Campos Castelló, y Alejandro Ramos Cardoso, “México y sus relaciones con Asia-Pacífico”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 108, 2016, p. 9.

⁷ Expansión, “México, una potencia global: Goldman”, *Expansión*, 12 de marzo de 2012, [<http://expansion.mx/economia/2012/03/12/mexico-sera-septima-potencia-en-2020>], (fecha de consulta: 5 de enero de 2018).

⁸ Nicolas Berggruen y Nathan Gardels, “El surgimiento del ‘tigre azteca’: un cambio de dirección en México”, *The Wall Street Journal*, 29 de abril de 2013, [<http://lat.wsj.com/articles/SB10001424127887323528404578451501436391548>], (fecha de consulta: 5 de enero de 2018).

⁹ Secretaría de Economía, *Competitividad y Normatividad / Inversión Extranjera Directa*, [<http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa>], (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).

nistración de Peña Nieto, la opinión internacional vio en México una franca intención de progreso por medio de la liberalización económica. Como resultado de una incesante campaña mediática, el gobierno mexicano pudo reducir las percepciones negativas en torno a la violencia y pudo promover el incremento de las inversiones. En este sentido, México también impulsó el mecanismo МИКТА¹⁰ y recibió la presidencia *pro tempore* de la Alianza del Pacífico. Sin embargo, el asunto de Ayotzinapa, la cancelación de la licitación del Tren de Alta Velocidad México-Querétaro brindada a la empresa China Railway Construction Corporation Ltd., el asunto de la “casa blanca” y el problema en Nochixtlán dañaron los esfuerzos iniciales de la administración peñanietista de limpiar la imagen internacional de México.

Debido a la realidad del Siglo del Pacífico, a la dinámica de la Alianza del Pacífico y al legado político de Peña Nieto surge la siguiente inquietud: dados los cambios políticos y económicos que supone el Siglo del Pacífico, ¿cuáles son los retos para la Alianza del Pacífico y México? La principal hipótesis del presente trabajo es que si bien la Alianza del Pacífico es un mecanismo de multilateralismo reactivo para la inserción en el Siglo del Pacífico por medio de la cooperación integral, los problemas internos en México –sobre todo durante el sexenio de Peña Nieto– pueden impedir un compromiso integral con la Alianza del Pacífico, por lo que el cumplimiento de su agenda comercial y proglobalista puede estar en riesgo.

Para el desarrollo del argumento englobado en la hipótesis, este capítulo se divide en cuatro secciones: en la primera se desarrolla el concepto de *multilateralismo reactivo* para la caracterización de la Alianza del Pacífico; en la segunda se revisa el estado del arte para el análisis del propósito de la Alianza del Pacífico para la región de Asia-Pacífico, América Latina y México; en la tercera, analizo cómo México representa un reto para los fines comerciales y de acercamiento a Asia-Pacífico de la Alianza del Pacífico, y en la sección final se presentan algunas reflexiones sobre la naturaleza del multilateralismo reactivo impulsado por México.

EL CONCEPTO DE MULTILATERALISMO REACTIVO

En la disciplina de relaciones internacionales (RRII) el estudio del multilateralismo tiene una larga trayectoria. Según Cox,¹¹ el multilateralismo coincidió con el surgimiento del sistema interestatal producto de la Paz de Westfalia. Es decir, en el ámbito político-diplomático, *multilateralismo* se refiere –y se limita– a las relaciones

¹⁰ México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía, Australia.

¹¹ Robert W. Cox, “Multilateralism and World Order”, *Review of International Studies*, vol. 18, núm. 2, 1992, pp. 161-180.

entre múltiples Estados por medio de los canales diplomáticos u organizaciones interestatales. No obstante, este autor también advierte que, con la consolidación del sistema capitalista y la consecuente profundización de vínculos económicos entre actores de la sociedad civil, el multilateralismo adquirió un carácter económico; esto se dio durante el siglo xx.

El conocido teórico del multilateralismo John Ruggie lo define como la “forma institucional que coordina relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios generalizados de conducta, mismos que especifican conductas apropiadas para una clase de acciones”.¹² La literatura sobre el concepto parece coincidir con esta idea.¹³ ¿Qué propondría, entonces, el multilateralismo reactivo?

El multilateralismo reactivo es la tendencia a la multilateralización regional para enfrentar problemas que comparten tres o más Estados, pero de manera reactiva y no proactiva. En otras palabras, es la reacción multilateral a un problema o a la acción de un actor extrarregional. Dicha reacción se convierte en asunto del multilateralismo regional siempre y cuando, más allá de la coordinación política entre tres o más actores regionales, esta coordinación se base en ciertos principios ordenadores o normas reconocidas.¹⁴ De alguna manera, el multilateralismo reactivo retoma nociones de la reactividad psicológica, en la que algo externo –y ajeno al control de un sujeto– influye o afecta dicho sujeto y éstos reaccionan de manera que se espera producir el mejor resultado posible ante la situación externa, usualmente adversa por desconocida. Esta reactividad depende de la percepción del entorno y de la autopercepción. Un ejemplo podría ser el tipo de reacción de una persona al ser secuestrada.

Teóricamente hablando, la materialización de un multilateralismo reactivo es posible gracias al impulso de potencias regionales. Estos actores se caracterizan por la posesión de grandes capacidades materiales que les permiten demarcar geopolíticamente una región, impulsar sistemas de integración regional y crear instituciones de gobernanza regional,¹⁵ entre otras cosas. Las razones por las cuales una potencia regional promovería una reacción del tipo multilateral son

¹² John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, en John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 3-50.

¹³ Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, vol. 45, núm. 4, 1990, pp. 731-764.

¹⁴ Este concepto se desarrolla con más detalle en Eduardo Tzili-Apango y Eduardo Palacios-Cabrera, “El multilateralismo reactivo en Asia Central frente a China y Rusia”, *Foro Internacional*, vol. LVIII, núm. 3 (233), julio-septiembre, 2018.

¹⁵ Daniel Efrén Morales Ruvalcaba, Alberto Rocha Valencia y Elizabeth Vargas García, “Las potencias regionales como protagonistas del sistema político internacional: cooperación y diálogo en el Foro BRICS”, *Geopolítica(s)*, vol. 4, núm. 2, 2013, p. 244.

desequilibrios distorsionantes o desestabilizadores, de poder, de las dinámicas políticas, económicas, sociales e, incluso, culturales de la realidad global. Debido a la realidad anárquica del sistema internacional o a la ausencia de una gobernanza integral, los Estados tienden a cooperar para enfrentar los problemas que surgen a raíz de los desequilibrios de poder.¹⁶ Por lo anterior, el multilateralismo reactivo también es estratégico.

Para finalizar esta conceptualización teórica es necesario hacer énfasis en que el multilateralismo reactivo no surge de actores pasivos. Más bien, la reactividad es una estrategia seleccionada por actores sumamente activos en la escena internacional. La presencia activa de estos actores se define, precisamente, en el cumplimiento y la búsqueda de principios ordenadores o normas reconocidas en el sistema mundial, ya que brindan identidad a los actores internacionales.¹⁷ En el siguiente apartado se desarrolla el argumento de cómo la Alianza del Pacífico es un caso de multilateralismo reactivo.

PROPÓSITO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO: REACTIVIDAD EN ACCIÓN

Para comprender el propósito de la Alianza del Pacífico (AP) es importante delinear sus antecedentes históricos. De cara a una coyuntura latinoamericana cambiante, en la primera década del siglo XXI, el gobierno peruano propuso un mecanismo de cooperación e integración entre países latinoamericanos con costas al Océano Pacífico en 2006. Específicamente, este mecanismo fue una *reacción* al “eje anti-sistémico” de la propuesta venezolana de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) y también al “eje revisionista” de la propuesta brasileña del Mercado Común del Sur (Mercosur).¹⁸ En enero de 2007, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú formalizaron

¹⁶ Robert Axelrod y Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, vol. 38, núm. 1, octubre, 1985, pp. 226-254.

¹⁷ Esto es posible debido al “efecto constitutivo” de la norma sobre la identidad del actor en el sentido de que la norma permite perpetuar la identidad ante una comunidad. Los estudios sobre este fenómeno son escasos y se han centrado en la construcción de la identidad europea. Véase Annika Björkdahl, “Towards a Reflexive Study of Norms, Norm Diffusion and Identity (Re)Construction: The Transformative Power of the EU in the Western Balkans”, *Canterbury Law Review*, vol. 18, núm. 2, 2012, pp. 33-51.

¹⁸ José Briceño Ruiz, “La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, no. 228, 2010, pp. 44-59; Alberto Rocha Valencia y Daniel E. Morales Ruvalcaba, “Geopolítica de la Alianza del Pacífico en América Latina, el continente americano y Asia Pacífico”, en Isabel Rodríguez Aranda y Edgar Vieira Posada (coords.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, Editorial CESA / CEGLI / UDD/ CERI, 2015, p. 107.

la creación del Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, también conocido como Arco del Pacífico Latinoamericano.

La iniciativa regional nació entre países latinoamericanos con afinidades ideológicas centradas en el libre comercio y con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, ya sea en vigencia o en proceso de negociación. Hasta octubre de 2009, los países miembro del Arco del Pacífico Latinoamericano tuvieron cinco reuniones ministeriales, en las que discutieron tópicos relacionados al comercio como facilitación comercial, infraestructura y logística, promoción y protección de las inversiones, y cooperación económica para la competitividad.¹⁹ Sin embargo, dada la adhesión de Ecuador y Nicaragua al mecanismo del ALBA y la omisión del narcotráfico en los temas a discutir en el mecanismo –un importante asunto de seguridad en América Central–,²⁰ el Arco del Pacífico Latinoamericano se desintegró.

La Alianza del Pacífico fue una reacción no solo al mudable ambiente político latinoamericano, sino también a los cambios en la realidad económica global. De 2008 a 2010, el sistema financiero global experimentó la recesión global financiera, la cual se distinguió por una pobre regulación del sistema financiero internacional, por riesgos excesivos y conductas fraudulentas, un *boom* crediticio y una burbuja inmobiliaria y por el efecto de contagio impulsado por una creciente interdependencia en la esfera global financiera.²¹ En este sentido, la AP representó una alternativa a la diversificación comercial y una plataforma para que los países miembro –entre ellos México– pudiesen proyectar sus relaciones económicas y comerciales para la superación de las consecuencias nocivas de la recesión.²²

En abril de 2011, por medio de la Declaración de Lima, la AP se conformó de manera formal. De acuerdo con la literatura académica, la AP es la encarnación de un “regionalismo abierto” en América Latina.²³ Éste se ha caracterizado por un

¹⁹ José Briceño, *op. cit.*, p. 53.

²⁰ Farid Kahhat, “Del ‘Arco del Pacífico Latinoamericano’ al ‘Acuerdo del Pacífico’”, *América Economía*, 29 de abril de 2011, [<https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>].

²¹ Viral V. Acharya, Thomas Philippon, Matthew Richardson y Nouriel Roubini, “Prologue. A Bird’s Eye View. The Financial Crisis of 2007-2009: Causes and Remedies”, en Virai V. Acharya y Matthew Richardson (eds.), *Restoring Financial Stability. How to Repair a Failed System*, Nueva York, NYU Stern School of Business / John Wiley & Sons, 2009; Nouriel Roubini, “The Coming Financial Pandemic”, *Foreign Policy*, núm. 65, 2008; Joseph E. Stiglitz, *The Financial Crisis of 2007/2008 and its Macroeconomic Consequences*, documento de trabajo, Nueva York, Initiative for Policy Dialogue, 2009; Joseph E. Stiglitz, “Lessons from the Global Financial Crisis of 2008”, *Seoul Journal of Economics*, vol. 23, núm. 3, 2010, pp. 321-339.

²² Idelfonso Guajardo Villarreal, “La dimensión económica de la Alianza del Pacífico: una perspectiva mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 106, 2016, pp. 21-34.

²³ Luis Nelson Beltrán Mora y Harvey Evelio Ferrer, “Alianza del Pacífico: una perspectiva geopolítica y económica”, *Dimensión Empresarial*, vol. 14, núm. 1, 2016, pp. 74-94; Carlos Alberto

enfoque con orientación al exterior, la búsqueda de competitividad internacional, el libre movimiento de bienes, servicios, capital y trabajo, una coordinación política y regulatoria que promueva la inclusión de nuevos miembros y la asociación con actores extrarregionales dispuestos a seguir los mismos principios ordenantes.²⁴ Otros académicos definen a la AP como un caso de “multilateralismo cooperativo” que se aleja del multilateralismo defensivo y hegemónico presente en el hemisferio al adoptar un modelo de cooperación estratégica con el fin de reducir la dependencia al actor hegemónico regional.²⁵ Otros más definen la AP como un caso de “multilateralismo contestatario” porque implica una alianza diplomática entre “potencias secundarias” para contrarrestar la influencia del Mercosur y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), lo que ha causado una división entre la América Latina atlántica y la pacífica.²⁶

Chaves García, “Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico”, *Desafíos*, vol. 30, núm. 1, 2017, pp. 21-45; María Alejandra González-Pérez, Santiago Gutiérrez-Viana, Juan David Rodríguez-Ríos y Laura Gutiérrez-Gomez, “Pacific Alliance: Bringing Back Open Regionalism to Latin America”, *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 4, núm. 11, 2015, pp. 21-51; Michel Leví y Giulliana Reggiardo, “La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 106, 2016, pp. 187-204; Daniel Rojas y José Miguel Terán, “La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina”, *Oasis*, núm. 24, 2016, pp. 69-88; Lorena Oyarzún Serrano, “The Pacific Alliance and the Construction of a New Economic Regime”, en José Briceño-Ruiz e Isidro Morales (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*, Nueva York, Routledge, 2017; Socorro Ramírez, “Regionalism: The Pacific Alliance”, *Americas Quarterly*, 2013, [<http://www.americasquarterly.org/content/regionalism-pacific-alliance>], (fecha de consulta: 17 de febrero de 2018).

²⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic Integration as a Contribution to Changing Productions Patterns with Social Equity*, (versión en inglés), CEPAL, 1994, [<https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4747/P4747.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>], (fecha de consulta: 20 de febrero de 2018).

²⁵ Martha Ardila, “La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica”, *Pensamiento Propio*, núm. 42, 2016, pp. 243-262; Ulf Thoene, Edgar Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño, “La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: en búsqueda de una revitalización autonomista de la integración”, *Análisis Político*, núm. 89, 2016, pp. 91-110.

²⁶ Daniel Flandes y Rafael Castro, “Institutional Contestation: Colombia in the Pacific Alliance”, *Bulletin of Latin America Research*, vol. 35, núm. 1, 2016, pp. 78-92; Daniel Flandes y Leslie Wehner, “Drivers of Strategic Contestation: The Case of South America”, *International Politics*, vol. 52, núm. 2, 2015, pp. 163-177; José Luis León-Manríquez y Juan José Ramírez Bonilla, “La Alianza del Pacífico. Alcances, competitividad e implicaciones para América Latina”, *Análisis*, núm. 5, 2014, pp. 1-47; Lorena Oyarzún Serrano y Federico Rojas de Galarreta, “La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso Regional?”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, núm. 16, 2013, pp. 9-30; Cintia Quiliconi, “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 102-103, 2013, pp. 147-168; Alfredo Sánchez, “El nuevo mapa político y económico de

Mi postura define a la Alianza del Pacífico como un caso de multilateralismo reactivo para su inserción en el Siglo del Pacífico. ¿Por qué se hace alusión a esta conceptualización? Más allá de un simple caso de regionalismo abierto, el multilateralismo reactivo de la AP se define a partir de la promoción de principios ordenantes, puntuales y cohesionadores del mecanismo multilateral, como la adherencia al libre comercio, a la democracia, a la separación de poderes y a la protección de los derechos humanos.²⁷ El concepto de *regionalismo abierto* menciona la disposición de extender la membresía a otros actores, siempre y cuando adopten los mismos principios ordenantes del mecanismo regional. No obstante, este concepto no especifica el propósito de la adopción de estos principios. Precisamente, el multilateralismo reactivo se refiere a la adopción de dichos principios con la finalidad de reaccionar de forma multilateral a un problema externo a los actores.

De la misma manera, el concepto aquí propuesto se aleja del multilateralismo cooperativo en razón de que la AP no se formó para reducir la dependencia al actor hegemónico regional, que en este caso sería Estados Unidos. Más bien, la Alianza del Pacífico se formó para profundizar la relación comercial con el país americano; sintomático de esto es que todos los actuales países miembro de la AP tienen un tratado de libre comercio con Estados Unidos, México es el caso más dramático, ya que alrededor del 80% del comercio mexicano se realiza con su vecino del norte. En esta línea, el multilateralismo reactivo no es necesariamente un “multilateralismo contestatario” debido a su característica de regionalismo abierto. De otra forma, naciones sudamericanas como Uruguay no habrían buscado un diálogo de aproximación a la Alianza del Pacífico.²⁸

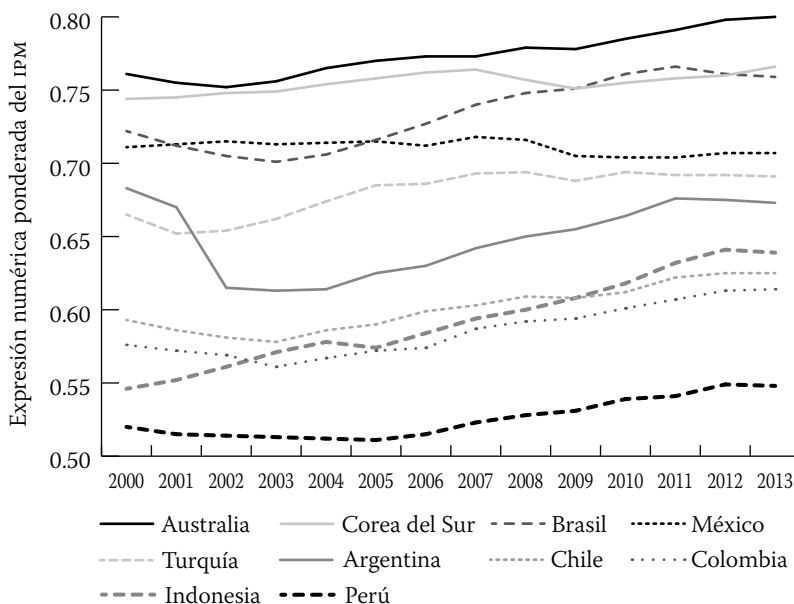
Como se mencionó en el apartado teórico del presente texto, una potencia regional –en calidad de líder y por sus capacidades– fomentaría una acción de reactividad multilateral para enfrentar problemas ajenos a los actores internacionales. El problema con la AP radica en que México, como potencia regional, aunque sí ha fomentado el multilateralismo reactivo, no ha coincidido con las intenciones del resto de los actores miembros de la AP. De esto se profundizará más adelante.

América Latina: Alianza del Pacífico versus UNASUR”, *Estudios Geográficos*, vol. LXXIII, núm. 273, 2012, pp. 703-719.

²⁷ Alianza del Pacífico, *Acuerdo Marco*, Paranál, 2012.

²⁸ El Observador, “Uruguay formalizó pedido de entrada a la Alianza del Pacífico como Estado asociado”, *El Observador*, 2017, [<https://www.elobservador.com.uy/uruguay-formalizo-pedido-entrada-la-alianza-del-pacifico-como-estado-asociado-n1091900>], (fecha de consulta: 21 de marzo de 2018).

GRÁFICA 4.1. POSICIÓN DE ESTADOS SELECTOS EN EL ÍNDICE DE PODER MUNDIAL (IPM), 2000-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Morales Ruvalcaba.²⁹

Como se puede observar en el índice desarrollado por Morales Ruvalcaba,³⁰ la Alianza del Pacífico se compone de países con distinto monto de capacidades para el ejercicio del poder en el globo. De 2000 a 2013, el poder de los países miembros de la AP se incrementó 0.31% en promedio anual. Debido a la Recesión Global Financiera, el poder de México decreció 1.5% en 2009 y no ha podido reposicionarse en la escala jerárquica de poder mundial. Aún así, México posee mayores capacidades que el reto de los actores miembros de la Alianza del Pacífico. Por lo anterior,

²⁹ Daniel E. Morales Ruvalcaba, *Poder, estructura y hegemonía: pautas para el estudio de la gobernanza internacional. Volumen I: Índice de Poder Mundial*, Guadalajara, Ediciones GIPM (versión para Kindle), 2015.

³⁰ El Índice de Poder Mundial es la expresión numérica del cúmulo de capacidades nacionales que los Estados tienen para el ejercicio del poder en el sistema internacional. El IPM es el resultado de 18 indicadores cuantitativos aglomerados en tres índices integrales: el de Capacidades Materiales, el de Capacidades Semimateriales y el de Capacidades Inmateriales. Por último, el IPM es una técnica de análisis que busca resolver el problema hermenéutico de la interpretación subjetiva del poder nacional. Véase: Daniel E. Morales Ruvalcaba, *ibid.*

México recae en la categoría de “potencia regional”.³¹ Chile, Colombia y Perú han incrementado su poder nacional y resistieron los embates económicos resultado de la recesión de 2008. Precisamente, uno de los retos de la AP se manifiesta en su capacidad de gestionar las interacciones entre actores con distinto poder nacional.

En suma, el propósito de la Alianza del Pacífico es la superación de problemas políticos y económicos, en la región y en el globo,³² por medio del multilateralismo reactivo, el cual es guiado por la alianza de Estados poco poderosos, y con distinto monto de poder nacional, que han diseñado un mecanismo multilateral lo suficientemente atractivo para atraer a otras potencias regionales de gran presencia global, como China, o a potencias medias, como Corea del Sur. El multilateralismo reactivo de la AP se caracteriza por el apego a ciertos principios políticos y económicos, como la protección a los derechos humanos, el apego a la democracia y el libre mercado. Para la región, la AP es significativa dado que representa una sólida alternativa entre la plétora de instituciones regionales que, por muchas razones, han fallado en impulsar el desarrollo político y económico. La intensificación de las relaciones con Asia-Pacífico es el objetivo planteado por la AP. Este objetivo es la reacción de la AP para superar obstáculos que impidan el desarrollo económico. En teoría, la potencia regional –por sus capacidades– debería impulsar el mecanismo para la consecución del objetivo de intensificar las relaciones con Asia-Pacífico. Sin embargo, el interés de México no es el acercamiento a la región asiática, sino a América Latina, y los mecanismos característicos de multilateralismo reactivo, impulsados desde el país azteca, han ido hacia esa dirección.

MÉXICO: EL RETO PARA LA ALIANZA DEL PACÍFICO

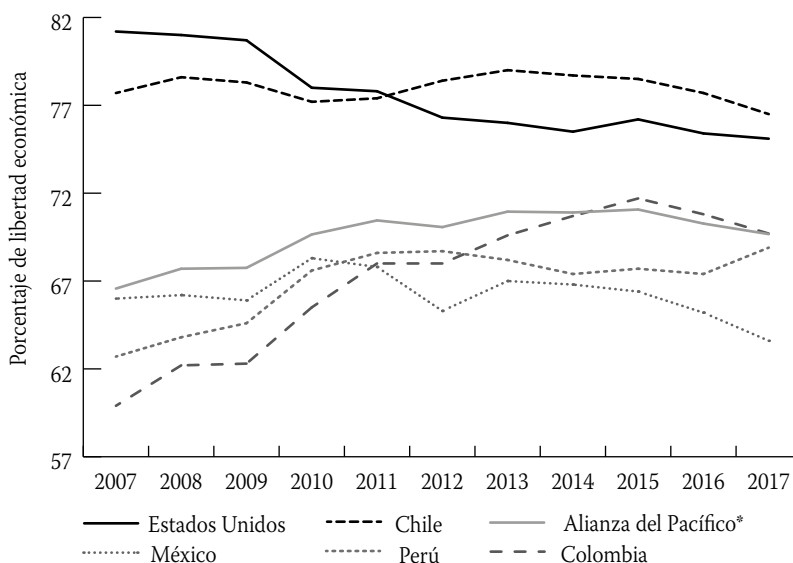
Desde su origen en 2011, la AP ha recibido mucha atención debido al impulso del libre comercio como reacción a las tendencias antiglobalizantes que se mencionaron al inicio del texto. Esto se relaciona con las esperanzas en el libre comercio como mecanismo típico de la globalización. De hecho, el inicio del diálogo de acerca-

³¹ Alberto Rocha Valencia y Daniel E. Morales Ruvalcaba, “El sistema político internacional de post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales mediadoras: Los casos de Brasil y México”, *Espiral* (Guadalajara), vol. 15, núm. 43, 2008, pp. 23-75; Carlos Alberto Chávez García, “A Theoretical and Conceptual Approach for the Analysis of the Pacific Alliance”, *Desafíos*, vol. 30, núm. 1, 2018, pp. 21-45; Martha Ardila, “México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango”, *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 1, 2014, pp. 89-104.

³² En este sentido se coincide con el análisis de Jenny Catherine Ortiz Morales, “La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional”, *Desafíos*, vol. 29, núm. 1, 2016, pp. 49-77.

miento –en el marco del Foro Económico Mundial sobre América Latina y sobre el principio de “integración comercial”– entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur es síntoma de una reducción de la desconfianza entre ambos mecanismos, y resultado de las acciones y retórica de Trump en contra del libre comercio.³³

GRÁFICA 4.2. ALIANZA DEL PACÍFICO Y ESTADOS UNIDOS
EN EL ÍNDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA, 2007-2017



* Los datos de la Alianza del Pacífico son resultado del promedio anual de la libertad económica de sus miembros.

Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Libertad Económica, The Heritage Foundation.³⁴

En contraste con lo anterior, se observa una reducción en la libertad comercial en los países miembros de la Alianza del Pacífico desde 2015. Esta tendencia se correlaciona con la reducción en la libertad económica en Estados Unidos que inició durante la administración Obama. Además, México –paradójicamente– es la economía menos libre, con un promedio de libertad económica de 66.21% (100% es

³³ Federico Rivas Molina, “Mercosur y Alianza del Pacífico inician la integración contra el proteccionismo de Donald Trump”, *El País*, 7 de abril de 2017, [https://elpais.com/internacional/2017/04/07/argentina/1491590076_975735.html], (fecha de consulta: 9 de abril de 2018).

³⁴ The Heritage Foundation, *2018 Index of Economic Freedom*, 2018, [<https://www.heritage.org/index/>], (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

plena libertad económica) entre 2007 y 2017. En Chile, el Índice de Libertad Económica promedió 77.99% para el mismo periodo, en Colombia 67.12% y en Perú 66.87%. De igual modo, con excepción de Estados Unidos, México es el país cuya libertad económica se redujo de forma más rápida; -0.24% en promedio anual en el mismo periodo. La libertad económica creció en promedio anual 0.31% en Chile, 0.98% en Colombia y 0.62% en Perú. Esto es significativo ya que denotaría una incapacidad de la potencia regional de impulsar el libre comercio en la Alianza del Pacífico y de esta con el exterior.

También se observa una integración comercial pobre entre los países de la Alianza del Pacífico. Muchos estudios consideran que el comercio e inversiones intra-AP son reducidos comparados con los volúmenes de la AP con el resto del globo.³⁵ De nueva cuenta, México es el caso emblemático de esta situación; entre 2007 y 2017 el comercio mexicano con los otros miembros de la Alianza del Pacífico tuvo un crecimiento en promedio anual de 3.17% . En contraste, por ejemplo, el comercio entre México y China creció 9.55% y con Estados Unidos un 4.51% en el mismo periodo. En 2007, el comercio con la Alianza del Pacífico representó 1.54% del comercio de México con el mundo en 2007, situación que cambió a 1.15% diez años después. A diferencia de esto, el comercio con China cambió de 5.71% a 8.89% y el comercio con Estados Unidos se redujo de 65.47% a 62.84% en el mismo periodo. En esta situación, casi la mitad de las exportaciones mexicanas a la Alianza del Pacífico se concentran en Colombia.³⁶

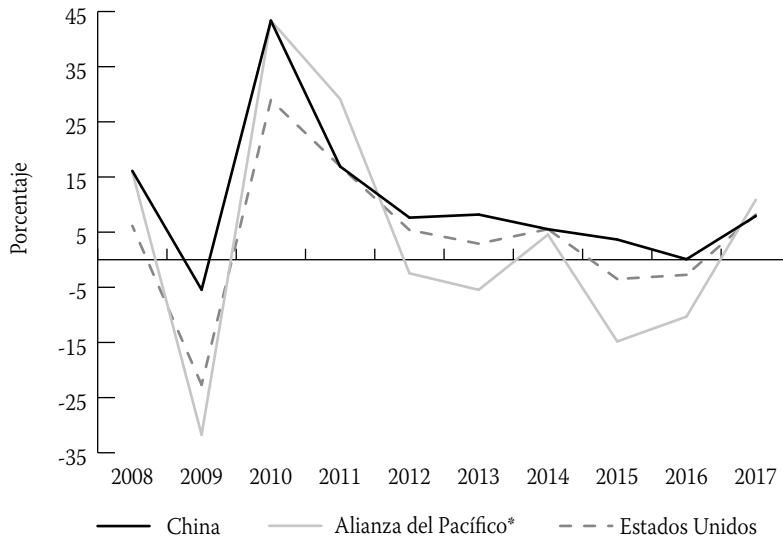
En cuanto a las inversiones, estas son prácticamente ausentes entre los Estados miembro de la Alianza del Pacífico. Esto se vincula con una tendencia a la baja en inversiones en la región latinoamericana. En 2016, las inversiones en América Latina se redujeron 14% con respecto al año anterior.³⁷ La mayor inversión mexicana en 2016 fue dirigida a países fuera de la región, como España o Estados Unidos. Solo Brasil fue el mayor recipiente de inversiones mexicanas en América Latina.

³⁵ Roberto Abusada-Salah *et al.*, *Dimensiones y efectos económicos de la Alianza del Pacífico*, Santiago, Konrad Adenauer Stiftung, 2015; Adrián Blanco Estévez, *La Alianza del Pacífico: un largo camino por recorrer hacia la integración*, Washington DC, Wilson Center, 2015; CEPAL, *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014, pp. 40-62; Fernando Lambarry, "Análisis estructural de la red económica de exportaciones e importaciones de la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur", *Estudios Gerenciales*, vol. 32, 2016, pp. 319-325.

³⁶ Alberto Rocha Valencia y Daniel E. Morales Ruvalcaba, "Geopolítica de la Alianza... *op. cit.*", pp. 122-124.

³⁷ UNCTAD, *World Investment Report 2017*, Ginebra, Naciones Unidas, 2017, p. 53.

GRÁFICA 4.3. COMERCIO DE MÉXICO CON LA ALIANZA DEL PACÍFICO, CHINA Y ESTADOS UNIDOS, 2007-2017 (% CRECIMIENTO)



* Los datos de la Alianza del Pacífico son resultado de la suma del comercio con los miembros restantes.

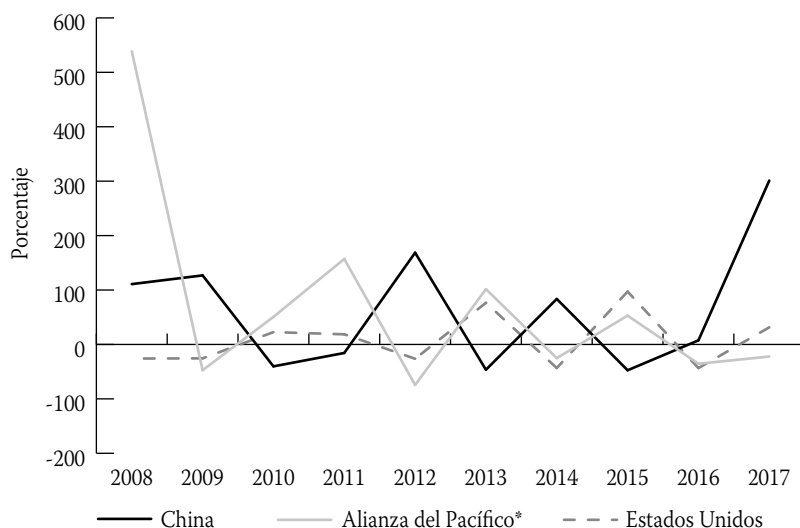
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía.³⁸

En 2016, las mayores inversiones en México provinieron de Estados Unidos (39% del total de la inversión extranjera directa-IED), la Unión Europea (31%), Japón (6%) y Brasil (3%).³⁹ En esta línea, parece que hay mayor interés de la Alianza del Pacífico de invertir en México que viceversa. En 2007, las inversiones de Chile, Colombia y Perú representaron 0.09% del total de la IED dirigida a México y en 2017 esto se incrementó a 0.49%. De 2007 a 2017 la tasa de crecimiento promedio anual de la IED de los países de la Alianza del Pacífico a México fue de 71.8%. En contraste, la de China creció 45.5% en promedio anual y la de Estados Unidos 4.8% en el mismo periodo.

³⁸ Secretaría de Economía, *Comercio Exterior/Información Estadística y Arancelaria*, 2017, [<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria>], (fecha de consulta: 3 de febrero de 2018).

³⁹ CEPAL, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2017*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (versión en inglés), 2017, pp. 53-67.

GRÁFICA 4.4. IED DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO, CHINA Y ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO, 2007-2017 (% CRECIMIENTO)



* Los datos de la Alianza del Pacífico son resultado de la suma de las inversiones provenientes de los miembros restantes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía.⁴⁰

Otro asunto importante para analizar es el papel que México desempeña en la Alianza del Pacífico. Algunos estudiosos consideran que el país azteca es un importante socio en la AP debido a las complementariedades económicas, la posición geográfica estratégica, que permite una conectividad mundial, y una estructura empresarial bien establecida.⁴¹ Otros estudiosos señalan que el interés de México en el mecanismo multilateral, a manera de asociación estratégica, es solo geopolítico en razón del reaceramiento hacia América Latina por medio de la política comercial.⁴² Esto implicaría que las élites políticas mexicanas no están muy inte-

⁴⁰ Secretaría de Economía, *Competitividad y Normatividad/Inversión Extranjera Directa*, 2017, [<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>], (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

⁴¹ John E. Spillan, Nicholas Virzi y María Alejandra Morales, *Business Opportunities in the Pacific Alliance. The Economic Rise of Chile, Peru, Colombia, and Mexico*, Cham, Palgrave Macmillan, 2017, p. 126.

⁴² Roberto Hernández Hernández, "Las políticas de integración económica en el Pacífico asiático y el Pacífico latinoamericano: una perspectiva mexicana", *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 2, núm. 5, 2013, p. 36; María Esther Morales Fajardo y Noelly Karla Sarracino Jiménez, "Los incentivos económicos de México en la Alianza del Pacífico", *Revista Trimestral de Análisis de Co-*

resadas en desarrollar el potencial económico y político de la Alianza del Pacífico. Esta noción es reforzada por el hecho de que la población mexicana no está familiarizada con el concepto de la Alianza del Pacífico, por lo que este proyecto resulta más elitista que social.⁴³

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Alianza del Pacífico fue el tercer mecanismo económico y comercial más importante para México después del TLCAN y del TPP. Tras importantes acontecimientos que obstaculizaron la consolidación de ambos megaacuerdos,⁴⁴ el gobierno mexicano enfocó esfuerzos para “salvar” al TLCAN, y participó de manera activa en las negociaciones del nuevo CPTPP sin profundizar los vínculos con la Alianza del Pacífico, ni con intenciones de aproximarse a otros megaacuerdos regionales, como la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), o a otros actores económicamente importantes en el mundo, como China.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se estableció en párrafos anteriores, una de las características del multilateralismo reactivo es la búsqueda de principios ordenantes, ya que brindan identidad al proceso multilateral. En el caso de la Alianza del Pacífico, el fomento de las libertades económicas se da de los países miembros hacia afuera de la Alianza y no entre ellos. La libertad económica, entonces, no es el principio ordenante cohesionador.

El otro gran principio ordenante es más político dado que se relaciona con el respeto por la democracia y el estado de derecho. Cabe destacar que, de acuerdo con Legler, Garelli-Ríos y González, estos principios ordenantes forman parte de un “proceso de formación negativa de identidad, como un rechazo consciente”⁴⁵ de proyectos regionales no necesariamente tan amigables con el libre comercio,

yuntura Económica, vol. VI, núm. 2, 2013, pp. 13-16; Natalia Saltalamacchia Ziccardi, *op. cit.*, pp. 421-438.

⁴³ Rodrigo Morales Castillo, Gerardo Maldonado y Jorge A. Schiavon, “Las bases sociales de la Alianza del Pacífico”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 106, 2016, pp. 133-164.

⁴⁴ Cabe recordar que la salida de Estados Unidos, en enero de 2017, provocó que el TPP no pudiese llevarse a cabo, en su lugar surgió el Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés), el cual mantiene intenciones más modestas que el TPP. De igual modo, es importante recordar que la renegociación del TLCAN, en septiembre de 2018, causó el surgimiento de un nuevo tratado comercial: el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC).

⁴⁵ Thomas Legler, Ornela Garelli-Ríos y Paula Alejandra González, “La Alianza del Pacífico: un actor regional en construcción”, en Eduardo Pastrana Buelvas y Alejandra Ripoll (eds.), *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Bogotá, Kornad Adenauer Stiftung México, 2018, p. 154.

como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). De hecho, gran parte de la literatura citada en este capítulo identifica al vínculo ideológico basado en la democracia y el estado de derecho, como el nexo común entre los países miembros de la Alianza.

Lo anterior supone varios retos. Como un mecanismo multilateral y reactivo, la Alianza del Pacífico tiene un primer reto en consolidar su institucionalización y cohesión estructural. La calidad de las acciones reactivas y sus beneficios dependen de lo antedicho. Sin embargo y en este tenor, México parece representar una dificultad. Como exponen Cardoso,⁴⁶ y Ochoa y Velázquez,⁴⁷ la Alianza del Pacífico ha servido más para el posicionamiento geopolítico de México en los procesos latinoamericanos de integración, y no tanto para tener un mayor acercamiento con Asia-Pacífico o más volúmenes de comercio e inversiones intra-Alianza, intenciones explícitas de la Alianza del Pacífico.

Precisamente, otro reto es el acercamiento real con Asia-Pacífico. Para que la AP pueda lograr este objetivo, México todavía debe consolidar su presencia en el continente asiático. De los cuatro miembros de la alianza, México es el único que no tiene un tratado de libre comercio con la segunda economía en orden de importancia planetaria. Tampoco ha consolidado acuerdos comerciales con otras importantes economías asiáticas, como Corea del Sur o, incluso, con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). Las tendencias en Asia-Pacífico se dirigen a consolidar el Área de Libre Comercio Asia-Pacífico, para lo cual el RCEP, y no el CPTPP, está más cerca de lograr. Las élites gobernantes mexicanas parecen no tener mucho interés en el RCEP, a pesar de que los miembros de este megacuerdo sí tienen interés en México.⁴⁸

La Alianza del Pacífico es resultado directo del Siglo del Pacífico. Para poder aprovechar las ventajas que esta era global ofrece es menester fortalecer y mejorar las bases institucionales del mecanismo multilateral latinoamericano, además de sus mercados intrarregionales e internos, así como su conocimiento mutuo. Hasta ahora, el tipo de multilateralismo reactivo impulsado desde México ha sido más ideológico –compromiso con el libre comercio y con la democracia–, y no tanto práctico. Si bien esto ha contribuido a la consolidación de la identidad de la Alian-

⁴⁶ Alejandro Ramos Cardoso, “México ante el renovado espíritu integracionista en América Latina y el Caribe”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 97, 2013, pp. 133-165.

⁴⁷ Luis Ochoa Bilbao y Rafael Velázquez Flores, “México, el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico: intereses, identidades y prioridades regionales”, *Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*, año 7, núm. 11, 2015, pp. 51-64.

⁴⁸ Rodríguez Garza García, “RCEP, la puerta grande para México a Asia”, *Milenio*, 9 de mayo de 2017, [http://www.milenio.com/firmas/derechos_humanos/rcep-puerta-grande-mexico-asia_18_952884776.html], (fecha de consulta: 7 de abril de 2018).

za del Pacífico, el desinterés mexicano de abonar a otros principios ordenantes del mecanismo puede obstaculizar su estructura institucional.

REFERENCIAS

- Abusada-Salah, Roberto, Christóbal Acevedo, Rahel Aichele, Gabriel Ferbelmayr y Adrián Roldán-Pérez, *Dimensiones y efectos económicos de la Alianza del Pacífico*, Santiago de Chila, Konrad Adenauer Stiftung, 2015.
- Acharya, Viral V., Thomas Philippon, Matthew Richardson y Nouriel Roubini, "Prologue. A Bird's Eye View. The Financial Crisis of 2007-2009: Causes and Remedies", en Viral V. Acharya y Matthew Richardson (eds.), *Restoring Financial Stability. How to Repair a Failed System*, Nueva York, NYU Stern School of Business / John Wiley & Sons, 2009.
- Alianza del Pacífico, *Abecé Alianza del Pacífico*, [<https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2017/10/ABC-2017.pdf>] (fecha de consulta: 3 de enero de 2018).
- Ardila, Martha, "La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica", *Pensamiento Propio*, núm. 42, 2016, pp. 243-262.
- Ardila, Martha, "México y Colombia, más cambios que continuidades en su inserción internacional. A propósito de potencias regionales con diferente rango", *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 1, 2014, pp. 89-104.
- Axelrod, Robert y Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, vol. 38, núm. 1, octubre, 1985, pp. 226-254.
- Beltrán Mora, Luis Nelson y Harvey Evelio Ferrer, "Alianza del Pacífico: una perspectiva geopolítica y económica", *Dimensión Empresarial*, vol. 14, núm. 1, 2016, pp. 74-94.
- Berggruen, Nicolas y Nathan Gardels, "El surgimiento del 'tigre azteca': un cambio de dirección en México", [<http://lat.wsj.com/articles/SB10001424127887323528404578451501436391548>], (fecha de consulta: 5 de enero de 2018).
- Björkdahl, Annika, "Towards a reflexive study of norms, norm diffusion and identity (re)construction: The transformative power of the EU in the Western Balkans", *Canterbury Law Review*, vol. 18, núm. 2, 2012, pp. 33-51.
- Blanco Estévez, Adrián, *La Alianza del Pacífico: un largo camino por recorrer hacia la integración*, Washington DC, Wilson Center, 2015.
- Briceño Ruiz, José, "La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano", *Nueva Sociedad*, núm. 228, 2010, pp. 44-59.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2017*, CEPAL (versión en inglés), 2017.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic Integration as a Contribution to Changing Productions Patterns with Social Equity*, CEPAL (versión en inglés), [<https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4747/P4747.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>], (fecha de consulta: 20 de febrero de 2018).
- Chávez García, Carlos Alberto, “Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico”, *Desafíos*, vol. 30, núm. 1, 2017, pp. 21-45.
- Chávez García, Carlos Alberto, “A Theoretical and Conceptual Approach for the Analysis of the Pacific Alliance”, *Desafíos*, vol. 30, núm. 1, 2018, pp. 21-45.
- Cox, Robert W., “Multilateralism and World Order”, *Review of International Studies*, vol. 18, núm. 2, 1992, pp. 161-180.
- De María y Campos Castelló, Alfonso y Alejandro Ramos Cardoso, “México y sus relaciones con Asia-Pacífico”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 108, 2016, pp. 7-13.
- El Observador, “Uruguay formalizó pedido de entrada a la Alianza del Pacífico como estado asociado”, [<https://www.elobservador.com.uy/uruguay-formalizo-pedido-entrada-la-alianza-del-pacifico-como-estado-asociado-n1091900>], (fecha de consulta: 21 de marzo de 2018).
- Expansión, “México, una potencia global: Goldman”, [<http://expansion.mx/economia/2012/03/12/mexico-sera-septima-potencia-en-2020>] (fecha de consulta: 5 de enero de 2018).
- Flemes, Daniel y Leslie Wehner, “Drivers of Strategic Contestation: The Case of South America”, *International Politics*, vol. 52, núm. 2, 2015, pp. 163-177.
- Flemes, Daniel y Rafael Castro, “Institutional Contestation: Colombia in the Pacific Alliance”, *Bulletin of Latin America Research*, vol. 35, núm. 1, 2016, pp. 78-92.
- Franzoni, Marcela, “La política exterior de México en el gobierno de Peña Nieto: retos locales e internacionales”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, vol. 9, núm. 17, 2017, pp. 1-9.
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Presidencia de la República, 2012.
- González Pérez, María Alejandra, Santiago Gutiérrez-Viana, Juan David Rodríguez Ríos y Laura Gutiérrez-Gomez, “Pacific Alliance: Bringing Back Open Regio-

- nalism to Latin America”, *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 4, núm. 11, 2015, pp. 21-51.
- Guajardo Villarreal, Idelfonso, “La dimensión económica de la Alianza del Pacífico: una perspectiva mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 106, 2016, pp. 21-34.
- Haro Navejas, Francisco Javier, José Luis León Manríquez y Juan José Ramírez Bonilla, “Volumen 6: Asia”, en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1810-2010*, México, SRE-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2011.
- Hernández Hernández, Roberto, “Las políticas de integración económica en el Pacífico asiático y el Pacífico latinoamericano: una perspectiva mexicana”, *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 2, núm. 5, 2013.
- Kahhat, Farid, “Del ‘Arco del Pacífico Latinoamericano’ al ‘Acuerdo del Pacífico’”, [<https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>], (fecha de consulta: 30 de octubre de 2017).
- Keohane, Robert O., “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis*, vol. 45, núm. 4, 1990, pp. 731-764.
- Lambrary, Fernando, “Análisis estructural de la red económica de exportaciones e importaciones de la Alianza del Pacífico y el Mercado Común del Sur”, *Estudios Gerenciales*, vol. 32, 2016, pp. 319-325.
- Legler, Thomas, Ornela Garelli-Ríos y Paula Alejandra González, “La Alianza del Pacífico: un actor regional en construcción”, en Eduardo Pastrana Buelvas y Alejandra Ripoll (eds.), *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*, Bogotá, Kornad Adenauer Stiftung México, 2018.
- León-Manríquez, José Luis y Eduardo Tzili Apango, “México y Asia Pacífico: proximidades y distancias de una dilatada relación”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 110, 2015, pp. 134-135.
- León-Manríquez, José Luis y Juan José Ramírez Bonilla, “La Alianza del Pacífico. Alcances, competitividad e implicaciones para América Latina”, *Análisis*, núm. 5, 2014, pp. 1-47.
- Leví, Michel y Giulliana Reggiardo, “La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 106, 2016, pp. 187-204.
- Morales Castillo, Rodrigo, Gerardo Maldonado y Jorge A. Schiavon, “Las bases sociales de la Alianza del Pacífico”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 106, 2016, pp. 133-164.

- Morales Fajardo, María Esther y Noelly Karla Sarracino Jiménez, “Los incentivos económicos de México en la Alianza del Pacífico”, *Revista Trimestral de Análisis de Coyuntura Económica*, vol. vi, núm. 2, 2013, pp. 13-16.
- Morales Ruvalcaba, Daniel E., *Poder, estructura y hegemonía: pautas para el estudio de la gobernanza internacional. Volumen I: Índice de Poder Mundial*, Guadalajara, Ediciones GIPM (versión para Kindle), 2015.
- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén, Alberto Rocha Valencia y Elizabeth Vargas García, “Las potencias regionales como protagonistas del sistema político internacional: cooperación y diálogo en el Foro BRICS”, *Geopolítica(s)*, vol. 4, núm. 2, 2013.
- Ochoa Bilbao, Luis y Velázquez Flores, Rafael, “México, el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico: intereses, identidades y prioridades regionales”, *Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*, año 7, núm. 11, 2015, pp. 51-64.
- Ortiz Morales, Jenny Catherine, “La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional”, *Desafíos*, vol. 29, núm. 1, 2016, pp. 49-77.
- Oyarzún Serrano, Lorena, “The Pacific Alliance and the Construction of a New Economic Regime”, en José Briceño-Ruiz e Isidro Morales (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*, Nueva York, Routledge, 2017.
- Oyarzún Serrano, Lorena y Federico Rojas de Galarreta, “La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso Regional?”, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, núm. 16, 2013, pp. 9-30.
- Quiliconi, Cintia, “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 102-103, 2013, pp. 147-168.
- Ramírez Meda, Kenia y Nalia María Rochin Aguilar, “La política exterior de México durante el sexenio de Enrique Peña Nieto”, *Comillas Journal of International Relations*, núm. 8, 2017, pp. 61-67.
- Ramos Cardoso, Alejandro, “México ante el renovado espíritu integracionista en América Latina y el Caribe”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 97, 2013, pp. 133-165.
- Rivas Molina, Federico, “Mercosur y Alianza del Pacífico inician la integración contra el proteccionismo de Donald Trump”, [https://elpais.com/internacional/2017/04/07/argentina/1491590076_975735.html], (fecha de consulta: 9 de abril de 2018).
- Rocha Valencia, Alberto y Daniel E. Morales Ruvalcaba, “El sistema político internacional de post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales mediadoras: los casos de Brasil y México”, *Espiral*, Guadalajara, vol. 15, núm. 43, 2008, pp. 23-75.

- Rocha Valencia, Alberto y Daniel E. Morales Ruvalcaba, “Geopolítica de la Alianza del Pacífico en América Latina, el continente americano y Asia Pacífico”, en Isabel Rodríguez Aranda y Edgar Vieira Posada (coords.), *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, Editorial CESA / CEGLI / UDD / CERI, 2015.
- Rodríguez Garza García, “RCEP, la puerta grande para México a Asia”, [http://www.milenio.com/firmas/derechos_humanos/rcep-puerta-grande-mexico-asia_18_952884776.html], (fecha de consulta: 7 de abril de 2018).
- Rojas, Daniel y José Miguel Terán, “La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina”, *Oasis*, núm. 24, 2016, pp. 69-88.
- Roubini, Nouriel, “The Coming Financial Pandemic”, *Foreign Policy*, núm. 65, 2008.
- Ruggie, John Gerard, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, en John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 3-50.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, “The Mexican Agenda in Latin America: The Pacific Alliance”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe. ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*, núm. 10, 2014, pp. 421-438.
- Sánchez, “El nuevo mapa político y económico de América Latina: Alianza del Pacífico versus UNASUR”, *Estudios Geográficos*, vol. LXXIII, núm. 273, 2012, pp. 703-719.
- Secretaría de Economía, *Comercio Exterior/Información Estadística y Arancelaria*, 2017, [<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria>], (fecha de consulta: 3 de febrero de 2018).
- Secretaría de Economía, *Competitividad y Normatividad / Inversión Extranjera Directa*, 2017 [<http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa>], (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).
- Secretaría de Economía, *Competitividad y Normatividad / Inversión Extranjera Directa*, 2017, [<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>], (fecha de consulta: 3 de julio de 2019).
- Socorro Ramírez, “Regionalism: The Pacific Alliance”, [<http://www.americasquarterly.org/content/regionalism-pacific-alliance>], (fecha de consulta: 17 de febrero de 2018).
- Spillan, John E., Nicholas Virzi y María Alejandra Morales, *Business Opportunities in the Pacific Alliance. The Economic Rise of Chile, Peru, Colombia, and Mexico*, Palgrave Macmillan, 2017.

- Stiglitz, Joseph E., "Lessons from the Global Financial Crisis of 2008", *Seoul Journal of Economics*, vol. 23, núm. 3, 2010, pp. 321-339.
- Stiglitz, Joseph E., *The Financial Crisis of 2007/2008 and its Macroeconomic Consequences*, Nueva York, Initiative for Policy Dialogue, 2009.
- The Heritage Foundation, *2018 Index of Economic Freedom*, [<https://www.heritage.org/index/>], (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).
- Thoene, Ulf, Edgar Junior Cuestas Zamora y María Carmelina Londoño, "La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: en búsqueda de una revitalización autonomista de la integración", *Análisis Político*, núm. 89, 2016, pp. 91-110.
- Tzili-Apango, Eduardo, *El camino al Siglo del Pacífico. Las otras rutas de la seda del siglo XXI*, México, Palabra de Clío / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2018, pp. 41-46.
- Tzili-Apango, Eduardo y Eduardo Palacios-Cabrera, "El multilateralismo reactivo en Asia Central frente a China y Rusia", *Foro Internacional*, vol. LVIII, núm. 3 (233), julio-septiembre, 2018.
- UNCTAD, *World Investment Report 2017*, Ginebra, Naciones Unidas, 2017.

5. LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y SU PROCESO DE EXPANSIÓN ACTUAL: NUEVOS HORIZONTES PARA MÉXICO

ENRIQUE CATALÁN SALGADO

INTRODUCCIÓN

LA ALIANZA DEL Pacífico (AP) surgió en 2011 con la Declaración de Lima y se constituyó formalmente en 2012 con la suscripción del acuerdo marco por parte de Chile, Colombia, México y Perú como países fundadores. En el momento de su creación, nuestra América aún sufría las consecuencias de la crisis económica de 2008 y simultáneamente las principales economías asiáticas, con China como líder del escenario regional, continuaban un acelerado crecimiento que las consolidaba como el nuevo epicentro económico global. Estas razones económicas fueron uno de los alicientes fundamentales para la creación y posterior desarrollo de la Alianza Pacífico.

Desde la perspectiva geopolítica, es importante destacar que una de sus funciones fue actuar como bloque defensor de la ideología de libre mercado frente a otros procesos de integración que deterioraban la influencia de Estados Unidos en el continente. Por el contenido del acuerdo marco y su clara postura de apertura económica y defensa del modelo neoliberal, la consolidación de la Alianza del Pacífico significaba, en un amplio sentido, una reedición del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el cual fue un largo intento de integración continental liderado por Estados Unidos y que fue desechado en 2004 debido al llamado “giro a la izquierda” latinoamericano, en el que la mayoría de países del Cono sur tenían gobiernos que pueden identificarse como progresistas (Hugo Chávez en Venezuela, Nestor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil,

Michelle Bachelet en Chile, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, etcétera) y que pugnaban más por modelos integradores proteccionistas, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), liderado por Venezuela, y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) que proponía una integración con un enfoque amplio en temas sociales.

Como sustento de lo anterior, es importante destacar que en realidad los volúmenes de comercio interregional entre las cuatro economías de la Alianza del Pacífico es mínimo, al igual que los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), ya que en esencia producen el mismo tipo de mercancías y, en dicho sentido, son más bien competidores; por lo que no se trata, evidentemente, de una integración motivada por el mercado, sino de una integración estratégica liderada por el Estado que, sin dejar de lado el aspecto económico, lo trasciende, al priorizar, desde su origen y hasta la actualidad, criterios más bien ideológicos y geopolíticos.

De esta forma, la Alianza del Pacífico significó una fractura importante en los procesos regionales de integración al desempeñarse en esa primera etapa como mecanismo de contención del bloque progresista. Aunque en una segunda etapa coyuntural, y bastante turbulenta, derivada fundamentalmente del giro político y económico de la actual administración Trump, la cual defiende un modelo económico nacionalista y proteccionista muy alejada de su papel como promotor del libre mercado, la Alianza del Pacífico tuvo que reevaluar sus relaciones con dicho país, buscar de manera urgente diversificar sus relaciones comerciales, y frente a esta ruptura se consolidó, de manera autónoma, como el principal organismo defensor del libre mercado en la región.

Frente a la coyuntura política y económica descrita, estos países vieron la importancia de comenzar a fomentar los lazos económicos que impulsaran el comercio con las nuevas economías asiáticas altamente desarrolladas, la característica común de tener acceso al Océano Pacífico colocaba a los cuatro países latinoamericanos de la Alianza del Pacífico en una situación de ventaja geográfica para empezar a crear un proyecto que, a la vez de integrar las cuatro economías regionales, empezara a construir los acuerdos comerciales y la infraestructura necesaria que permitiría la intensificación y diversificación comercial en la región de Asia-Pacífico como una estrategia comercial de la mayor relevancia.

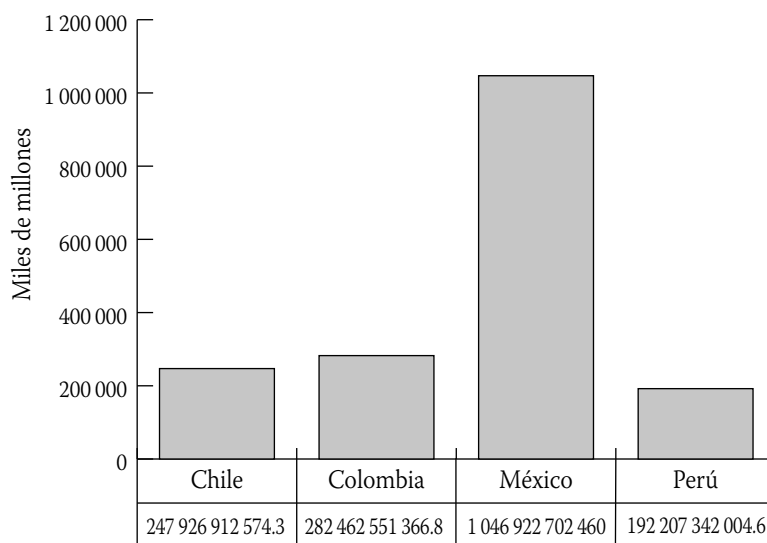
Para la región, la AP pretende generar mercados atractivos entre los países miembro y lograr mayor competitividad internacional, esto se ha desarrollado bajo una visión de estricto apego a los principios de apertura comercial, regionalismo abierto y con una visión de integración profunda. Es necesario definir que el regionalismo abierto, modelo bajo el que se desarrolla la Alianza del Pacífico, es una propuesta de integración centrada en el mercado, la liberalización económica y la apertura comercial que tiende a la liberalización absoluta del comercio entre sus

miembros y facilita la adhesión de nuevos integrantes; además, conforme a la CEPAL, lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen,¹ lo cual es totalmente compatible con las aspiraciones de la Alianza Pacífico.

Desde su creación, el bloque ha realizado avances progresivos en la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas bajo estos principios fundamentales, por lo que cinco años después la Alianza del Pacífico ha ampliado sus alcances y se ha consolidado como el bloque comercial más exitoso de América Latina y uno de los que despiertan mayor interés en el mundo.

Las economías que conforman la Alianza del Pacífico ocupan un lugar destacado en la región, aunque si comparamos el PIB de sus miembros la economía mexicana es la más importante del bloque, al ser cinco veces superior a la de cualquiera de sus socios comerciales (gráfica 5.1), con un monto de \$1 046 millones de dólares, lo que sin duda potencializa las oportunidades de México en este mercado integrado.

GRÁFICA 5.1. ALIANZA DEL PACÍFICO, PIB POR PAÍS 2016 (MDD)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. [<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=MX-CO-CL-PE&start=1990&view=chart>].

¹ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018).

CUADRO 5.1. PAÍSES OBSERVADORES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO POR REGIÓN (2018)

	América Latina y el Caribe	África	Asia	Europa	Oceanía
Argentina	Haití	Egipto	R.P. China	Alemania	Italia
Canadá	Honduras	Marruecos	Corea	Austria	Lituania
Costa Rica	Panamá		India	Bélgica	Noruega
Ecuador	Paraguay		Indonesia	Croacia	Países Bajos
El Salvador	República Dominicana		Israel	Dinamarca	Polonia
Estados Unidos	Trinidad y Tobago		Japón	Eslovaquia	Portugal
Guatemala	Uruguay		Singapur	Eslovenia	Reino Unido
			Tailandia	España	República Checa
				Finlandia	Rumania
				Francia	Suecia
				Georgia	Suiza
				Grecia	Turquía
				Hungría	Ucrania

Fuente: Elaboración propia con datos de *Abecé de la Alianza Pacífico*, 2018, [<https://alianzapacifico.net/download/abecedelaalianza-del-pacifico/>].

En conjunto, la Alianza del Pacífico es la octava potencia económica mundial, concentra 37% del PIB regional de América Latina y el Caribe, y un PIB per cápita (PPP) promedio de \$16 759 dólares, de igual forma, realiza el 52% del comercio total y atrae el 45% de la inversión extranjera directa, además de tener una población total de 225 millones de personas, la cual representa una ventaja comparativa importante como mercado laboral de bajo coste para las grandes economías.²

Tanto por la relevancia de su mercado como por su propuesta de integración abierta, la Alianza del Pacífico ha despertado un notable interés internacional que trasciende la región. En 2018 incorporan a 52 países de los cinco continentes en calidad de observadores, que representan la cuarta parte de los países reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), un reflejo muy claro de la imagen positiva que el bloque proyecta, haciéndolo atractivo para una amplia diversidad de economías, entre las que destacan Estados Unidos y China, como se muestra en el cuadro 5.1.

Algunos elementos que contribuyen a explicar este interés es que la AP ha dado pasos muy sólidos en la consolidación de sus objetivos comerciales y de libre mercado, sus miembros han simplificado los tramites de exportación mediante ventanillas únicas y construido importante infraestructura portuaria y terrestre, también han liberado los aranceles para el 92% de sus productos y se encaminan a la liberalización total; de igual forma, el libre tránsito de personas tanto para fines turísticos como laborales es una realidad, lo que genera confianza para la IED dado que potencializa la posibilidad de crear cadenas de valor regionales y aprovechar al máximo el mercado.

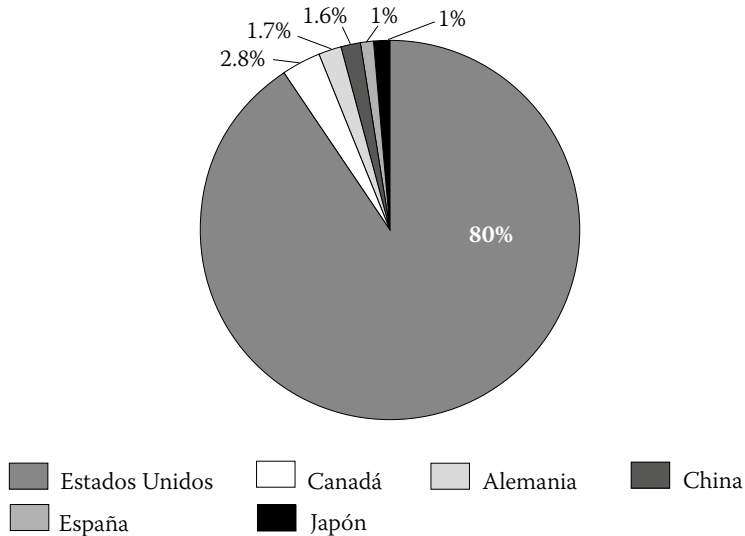
LOS PAÍSES DE LA AP Y SUS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES: NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE DIVERSIFICACIÓN

La Alianza del Pacífico ofrece una excelente oportunidad de diversificación comercial para sus miembros que sin duda debe ser aprovechada. Por razones históricas, derivadas principalmente de la Doctrina Monroe estadounidense, existe una gran dependencia del comercio y las inversiones con Estados Unidos, de hecho, la Alianza del Pacífico planteaba como requisito no escrito que sus miembros tuvieran firmados acuerdos de libre comercio con la potencia regional, y como ya vimos en sus inicios funcionó como un bloque ideológico que favorecía los intereses geopo-

² Alianza del Pacífico, *Abecé de la Alianza del Pacífico*, [<https://alianzapacifico.net/download/abece-de-la-alianza-del-pacifico/>], (fecha de consulta: 14 de abril de 2018).

líticos estadounidenses. Sin embargo, debido a la nueva coyuntura que involucra el ascenso de China y el cambio de políticas estadounidenses, la Alianza del Pacífico ha podido iniciar un proceso de diversificación y búsqueda de mercado con otras economías que antes no hubiera podido realizarse y que es muy necesario.

GRÁFICA 5.2. PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACIÓN DE MÉXICO 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Comtrade, [<https://comtrade.un.org/>].

La dependencia con Estados Unidos sigue vigente para Colombia y México; en el caso del primero, Estados Unidos recibe el 34% de sus exportaciones; Panamá ocupa el segundo lugar con 6.3%; mientras que en México el porcentaje es notoriamente mayor, sus exportaciones hacia Estados Unidos (gráfica 5.2) son de 80%, casi la totalidad del comercio, seguido de Canadá (2.8%), Alemania (1.70%) y China (1.60%).

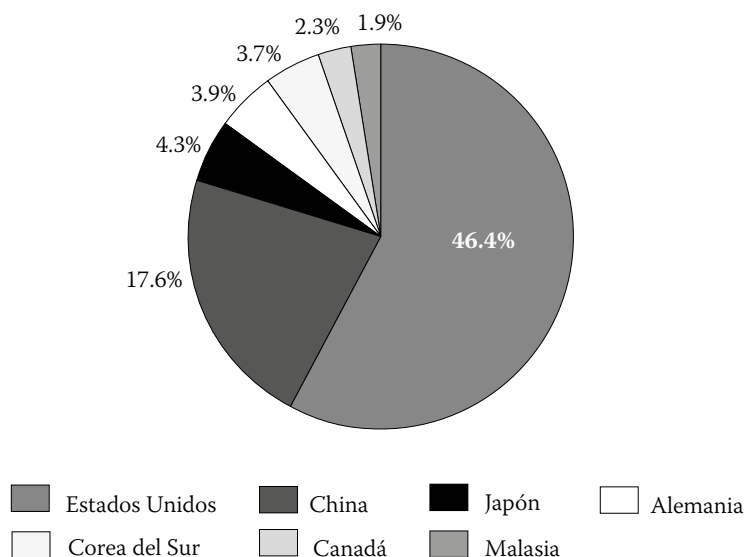
En el caso de Perú, China es el principal socio comercial, recibe el 24% de sus exportaciones, mientras Estados Unidos recibe 18%; con Chile ocurre algo similar, ya que el 29% de sus exportaciones van para China y solo 14% para Estados Unidos.

El caso de México es grave ya que tiene los mayores volúmenes comerciales con Estados Unidos y también recibe grandes cantidades de IED de ese país, razón por la que estos porcentajes tan altos no le dan mucho margen de autonomía al país cuando se enfrenta a cambios en el escenario mundial, como el que vivimos en

la actualidad; hasta cierto punto queda sometido a la voluntad política de Estados Unidos. Esto puede cambiar si se logra esta diversificación en la cual la AP juega un papel estratégico, de la mayor importancia para México, por la proyección internacional que recibe a través de esta.

En el caso de las importaciones, aunque en menor medida, también hay dependencia de Estados Unidos, pues México importa 46.6% de dicho país, 17% de China, 4.3% de Japón y 3.9% de Alemania (gráfica 5.3); como puede verse, en este rubro se refleja más la importancia de la región Asia-Pacífico y su creciente papel como proveedor.

GRÁFICA 5.3. PRINCIPAL ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES DE MÉXICO 2017 (%)



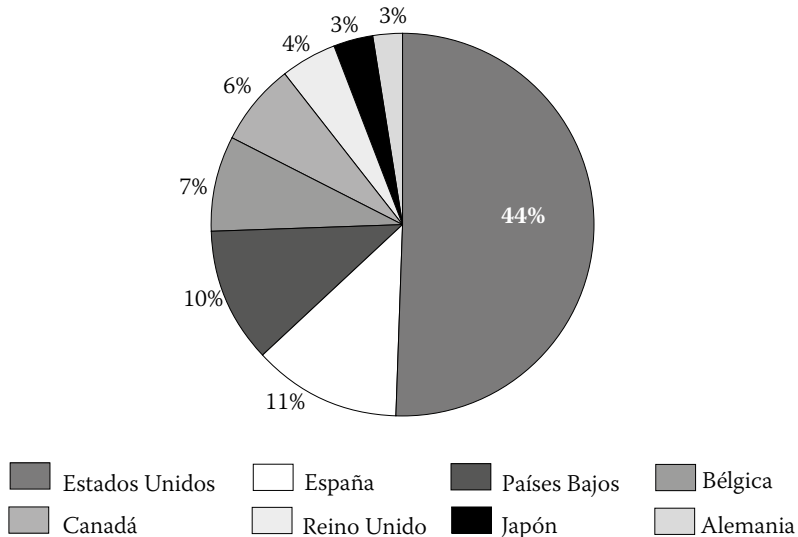
Fuente: Elaboración propia con datos de Comtrade, [<https://comtrade.un.org/>].

La IED también muestra un elevado porcentaje de dependencia de México respecto a Estados Unidos (44%), seguido de España (11%), Países Bajos (10%) y Bélgica (7%) (gráfica 5.4), por lo que, en cuanto a IED se refiere, es clara la importancia de profundizar las relaciones con la Unión Europea, lo cual se ha fortalecido tanto en negociaciones bilaterales como por medio de la AP.

En la nueva coyuntura internacional, el ascenso de China como potencia económica y la nueva administración de Donald Trump en Estados Unidos –la cual plantea una economía nacionalista y aislacionista–, abre la posibilidad de romper esta dependencia histórica y crear un mejor balance comercial para los países del

bloque de la AP. Además, es un importante acceso de China al mercado continental y los recursos naturales que tanto requiere.³

GRÁFICA 5.4. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO
POR PAÍS DE ORIGEN 2016 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, [https://www.gob.mx/se/articulos/mexico-registro-26-738-6-millones-de-dolares-de-inversion-extranjera-directa-de-enero-a-diciembre-de-2016?lien_externe_oui=Continuar].

China se ha posicionado económicamente en Chile y Perú, quienes se encuentran más diversificados, mientras Colombia y México siguen muy vinculados a la economía estadounidense, de ahí puede entenderse que la Alianza del Pacífico, vista como una plataforma que profundice el comercio con Asia Pacífico y particularmente con China, sea relevante para las cuatro economías. Chile y Perú incrementarán sus lazos comerciales, mientras que Colombia y México podrán diversificar y reducir su dependencia actual frente a Estados Unidos, si aprovechan las condiciones dadas.

³ Ma. Antonia Correa S. y Enrique Catalán, “La Alianza del Pacífico entre la geopolítica de China y Estados Unidos”, *Revista México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 1, 2016.

EL PROCESO DE EXPANSIÓN DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO: HACIA UNA MEGARREGIÓN IDEOLÓGICA

Históricamente, los esfuerzos de integración regional en América Latina se habían limitado al espacio continental y a la continuidad geográfica; elementos como la cultura y el pasado compartido a menudo se aludían como propulsores de los procesos de integración que, sin embargo, no han logrado fraguar en una unidad latinoamericana como la soñada por Simón Bolívar.

Contrario a estas tendencias, la Alianza del Pacífico, guiada por su pragmatismo económico, ha iniciado un proceso de expansión que trasciende los criterios tradicionales, tras crear la figura de Estado asociado, ha iniciado por primera vez desde su fundación un proceso de expansión que incluye la incorporación de Canadá, Singapur, Australia y Nueva Zelanda, países geográficamente distantes y con culturas diversas, lo que la perfila más bien como una megarregión y la coloca a la vanguardia en los procesos de integración del siglo XXI que siguen esta tendencia.

Sin embargo, es importante destacar que a diferencia de las otras megarregiones que se están consolidando, la Alianza del Pacífico nuevamente destaca por la ausencia de un intercambio comercial que refleje intereses comunes o la necesidad de profundizar la integración para incrementar y facilitar volúmenes de intercambio, es decir, que tanto en los acuerdos marco, como en esta primer ampliación que se está negociando, se confirma la vocación original de la Alianza del Pacífico por consolidarse como una integración con una agenda prioritariamente ideológica, esto se sustenta con tres hechos evidentes que llaman mucho la atención:

- 1) Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, los países con los que actualmente se negocia la incorporación como Estado asociado, no son países que compartan límites fronterizos o cercanía geográfica con los países de la Alianza del Pacífico.
- 2) Los países candidatos a Estado asociado no figuran como socios económicos importantes actualmente para los países de la Alianza del Pacífico, salvo el caso de Canadá.
- 3) La característica principal de los cuatro países candidatos a Estado asociado no es su relevancia económica en términos de PIB o de volumen comercial, sino su índice de apertura comercial.

Para la Alianza del Pacífico es claro que compartir la ideología y los principios económicos de apertura comercial y libre mercado es un criterio de integración mucho más importante que cualquier otro, así lo establece el acuerdo marco en el cual define al Estado asociado como “aquel Estado con el cual todas las Partes del

Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico celebren y pongan en vigor un acuerdo vinculante de altos estándares en materia económico comercial, que contribuya a la consecución de los objetivos del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”⁴

En cuanto al primer punto, a pesar de la enorme cantidad de países que ejercen actualmente el papel de observadores (cuadro 5.1), ninguno de los países que están por incorporarse como Estado asociado son observadores latinoamericanos (hay 13 países, dos de ellos, Costa Rica y Panamá, solicitaron desde 2012 su incorporación como Estados parte sin éxito hasta ahora); por lo tanto, es evidente que el criterio de la cercanía geográfica no es, por mucho, un criterio prioritario en términos de la Alianza del Pacífico, lo cual es notorio, desde su origen, por la lejanía geográfica de México respecto de sus socios, pero que se confirma en la selección de los países que están por integrarse como Estado asociado, algunos de los cuales, como Australia y Nueva Zelanda, se encuentran muy distantes.

Aunado a ello y entrando en el segundo punto, los candidatos a Estado asociado se encuentran lejos de ser las economías observadoras más importantes, entre las que destacan Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Francia e Inglaterra, tampoco se tienen relaciones comerciales con ellos en volúmenes importantes y, de hecho, como puede verse en el cuadro 5.2, ninguno de los países de la Alianza del Pacífico figura como socio comercial relevante de los futuros Estados asociados –excepto Canadá–, esto confirma que no se trata de un criterio económico el que justifica la distancia geográfica, como sí ocurre frente a China, el cual debe señalarse porque, a pesar de su innegable importancia como socio comercial, no está en el proceso de expansión de la alianza, ya que evidentemente no cubre el criterio ideológico de apertura y libre mercado con su modelo de economía mixta, lo que coincide con la hipótesis planteada.

Un elemento adicional que pone en duda la conveniencia económica de la integración para los Estados parte, o al menos cuestiona que esta sea su principal guía, es que si bien los beneficios económicos de la expansión son claros para Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur –podrían obtener algunas materias primas requeridas de los países de la AP y vender bienes intensivos de capital, además de obtener acceso al mercado estadounidense–, no se puede decir que Chile, Colombia, México y Perú podrían beneficiarse significativamente de esos mercados conforme a los principales productos de importación y exportación (cuadro 5.3). En realidad, la Alianza del Pacífico tiene poco que venderles, ya que sus economías no están en condiciones de ofrecer los productos tecnológicos que demandan en su mayoría, y aunque es ver-

⁴ Alianza del Pacífico, Anexo, “Lineamientos aplicables a los Estados Asociados a la Alianza del Pacífico”, Párrafo 3, [<https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2017/06/ANEXO-LINEAMIENTOS-ESTADO-ASOCIADO-2.pdf>], (fecha de consulta: 20 de abril de 2018).

dad que hay un consumo de materias primas, en lugar de ser una ventaja, nos impulsaría a una reprimarización y nos anclaría a un esquema de dependencia en el cual nuestra única función sería abastecer productos primarios y energéticos sin procesar. Esta no es vía deseable si lo que se pretende es un desarrollo económico.

CUADRO 5.2. PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES
DE LOS CANDIDATOS A ESTADOS ASOCIADOS
(LAS CANTIDADES ESTÁN EXPRESADAS EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

País	Principales destinos de exportación	Principales orígenes de importaciones
Australia	China (\$55.1 miles de millones), Japón (\$18.9 miles de millones), Corea del Sur (\$11.2 miles de millones), Estados Unidos (\$8.26 miles de millones) y el Reino Unido (\$7.41 miles de millones).	China (\$37.3 miles de millones), Estados Unidos (\$22.1 miles de millones), Japón (\$14.1 miles de millones), Alemania (\$10.1 miles de millones) y Singapur (\$9.4 miles de millones).
Canadá	Estados Unidos (\$296 miles de millones), China (\$15.8 miles de millones), Reino Unido (\$12.9 miles de millones), Japón (\$8.09 miles de millones) y México (\$5.76 miles de millones).	Estados Unidos (\$266 miles de millones), China (\$27.3 miles de millones), Alemania (\$10.6 miles de millones), México (\$10.4 miles de millones) y Japón (\$8.16 miles de millones).
Nueva Zelanda	China (\$6.14 miles de millones), Australia (\$5.7 miles de millones), Estados Unidos (\$4.18 miles de millones), Japón (\$2.27 miles de millones) y el Reino Unido (\$1.24 miles de millones).	China (\$7.03 miles de millones), Australia (\$4.36 miles de millones), Estados Unidos (\$4.13 miles de millones), Japón (\$2.36 miles de millones) y Alemania (\$1.59 miles de millones).
Singapur	China (\$42.9 miles de millones), Hong Kong (\$41.6 miles de millones), Malasia (\$35 miles de millones), Indonesia (\$25.8 miles de millones) y Estados Unidos (\$22.6 miles de millones).	China (\$44.5 miles de millones), Malasia (\$27.6 miles de millones), Estados Unidos (\$26.7 miles de millones), Japón (\$19.8 miles de millones) y Corea del Sur (\$12.5 miles de millones).

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatory of Economic Complexity, [<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/aus/>], [<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/can/>], [<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/nzl/>], [<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/sgp/>].

CUADRO 5.3. PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN
DE LOS CANDIDATOS A ESTADO ASOCIADO, 2017
(LAS CANTIDADES ESTÁN EXPRESADAS EN DÓLARES ESTADOUNIDENSES)

Países	Principales productos de exportación	Principales productos importados
Australia	Mineral de Hierro (\$39.6 miles de millones), Briquetas de carbón (\$34.2 miles de millones), Oro (\$25.4 miles de millones), Gas de petróleo (\$14.5 miles de millones) y Petróleo Crudo (\$4.35 miles de millones).	Coches (\$17.1 miles de millones), Refinado de Petróleo (\$10.7 miles de millones), Computadoras (\$6.86 miles de millones), Medicamentos envasados (\$6.41 miles de millones) y Petróleo Crudo (\$5.72 miles de millones).
Canadá	Coche (\$50.1 miles de millones), Petróleo Crudo (\$39.6 miles de millones), Oro (\$21.5 miles de millones), (\$20.6 miles de millones) y Piezas-Repuestos (\$11.2 miles de millones).	Coche (\$27.8 miles de millones), Piezas-Repuestos (\$24.3 miles de millones), (\$17.2 miles de millones), Computadoras (\$13.2 miles de millones) y Camiones de reparto (\$13.2 miles de millones).
Nueva Zelanda	Leche concentrada (\$4.75 miles de millones), Ovino y caprino (\$2.24 miles de millones), Congelados Carne de Bovino (\$2.11 miles de millones), Mantequilla (\$1.62 miles de millones) y Madera en bruto (\$1.62 miles de millones).	Coche (\$2.94 miles de millones), Petróleo Crudo (\$2.07 miles de millones), Refinado de Petróleo (\$1.23 miles de millones), Aviones, helicópteros o naves espaciales (\$1.18 miles de millones) y Camiones de reparto (\$1.06 miles de millones).
Singapur	Circuitos integrados (\$66.8 miles de millones), Refinado de Petróleo (\$37.9 miles de millones), (\$18.2 miles de millones), Computadoras (\$11.3 miles de millones) y dispositivos Semiconductores (\$9.7 miles de millones).	Circuitos integrados (\$38.4 miles de millones), Refinado de Petróleo (\$34.1 miles de millones), Petróleo Crudo (\$16.2 miles de millones), (\$12.9 miles de millones) y Oro (\$11.2 miles de millones).

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatory of Economic Complexity, [<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/aus/>], [<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/can/>], [<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/nzl/>], [<https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/sgp/>].

Nuevamente, observamos que los Estados asociados, al igual que ocurre con los Estados parte, se están integrando bajo un concepto de apertura económica profunda, cuando en realidad sus economías parecen ser más proclives a competir entre sí que a complementarse. Esto ocurre sin un esfuerzo claro por generar procesos que integren cadenas de valor global regionales que maximicen las posibilidades del bloque.

Lo anterior nos remite al tercer punto, que confirma la tesis de un criterio de integración prioritariamente ideológico, es decir, el rasgo compartido por los cuatro países que están a punto de consolidarse como Estados asociados es su índice de apertura y compromiso con el neoliberalismo.

En el Índice de Libertad Económica 2018, cuya medición se basa en cuatro grandes categorías y sus variables que son el estado de derecho (derechos de propiedad, efectividad judicial, integridad gubernamental), el tamaño del gobierno (cobro de impuestos, gastos gubernamentales, salud fiscal), eficiencia regulatoria (libertad de empresa, libertad de trabajo y libertad monetaria), y apertura de mercado (libertad de comercio, libertad de inversión y libertad financiera),⁵ se observa que Singapur es el segundo país del mundo con mayor libertad económica,⁶ con una puntuación de 88.9, Nueva Zelanda ocupa el tercer lugar con una puntuación de 84.2, Australia ocupa el quinto con 80.9 puntos y Canadá el puesto número nueve con un puntaje de 77.7; como se ve, los cuatro se encuentran entre los primeros diez lugares de libertad económica.

Esta es una posición muy superior a la de los miembros de la Alianza del Pacífico; en el mismo índice, Chile ocupa el puesto número 20, con 75.2 puntos; Colombia ocupa el 42, con un puntaje de 68.9; Perú el 43, con 68.7 puntos, y, finalmente México el 63 con 64.8 puntos. Como referencia y sustento de la hipótesis, las economías, que por su PIB serían mucho más importantes, están por debajo de los países que negocian actualmente su incorporación. En el caso de Estados Unidos, este ocupa el lugar 18, con 75.7 puntos; Japón el 30 con 72.3 puntos, y China el puesto 110, con un puntaje de 57.8, lo cual coincide con el planteamiento realizado.

Ahora bien, si hacemos la comparación por el tamaño del PIB, estos países ciertamente ocupan lugares importantes en la economía mundial: Canadá ocupa el lugar 10, Australia el 14, Singapur el 37 y Nueva Zelanda el 51, pero no son las mayores economías entre los 52 países observados y, salvo el caso de Australia y Canadá, cuyo PIB es mayor, las otras se ubican con el nivel del resto de países de la Alianza e, incluso, son superadas.

⁵ Heritage Foundation, *Index of Economic Freedom 2018*, p. 11, [http://www.iberglobal.com/files/2018/heritage_2018.pdf], (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

⁶ El Índice hace una excepción de categorización y coloca a Hong Kong en primer lugar, aunque dicho territorio no es propiamente un país, por lo que en términos estrictos Singapur ocuparía el primer puesto.

CUADRO 5.4. COMPARACIÓN DEL PIB NOMINAL Y DEL ÍNDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA DE LOS PAÍSES DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO: CHINA, ESTADOS UNIDOS, Y LOS PAÍSES CANDIDATOS A ESTADO ASOCIADO: AUSTRALIA, CANADÁ, NUEVA ZELANDA Y SINGAPUR

País	Lugar en el ranking mundial por PIB nominal	PIB nominal MDD (2016)	Lugar en el Índice de Libertad Económica 2018	Puntaje en el Índice de Libertad Económica
Estados Parte de la Alianza del Pacífico				
Chile	42	247 027.91	20	75.2
Colombia	40	282 462.55	42	68.9
México	15	1 046 922.70	63	64.8
Perú	49	192 207.34	43	68.7
Candidatos a Estado asociado de la Alianza del Pacífico				
Australia	14	1 204 616.44	5	80.9
Canadá	10	1 535 767.74	9	77.7
Nueva Zelanda	51	184 970.68	3	84.2
Singapur	37	296 975.68	2	88.9
Principales economías mundiales				
Estados Unidos	1	18 624 475.00	18	75.7
China	2	11 199 145.16	110	57.8
Japón	3	4 949 273.34	30	72.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, [https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CA-AU-NZ-SG-MX-PE-CL-CO&year_high_desc=true], y de Index of Economic Freedom 2018, p. 11, [http://www.iberglobal.com/files/2018/heritage_2018.pdf]

Como podemos observar en el cuadro 5.4, la diferencia en el tamaño de las economías que se están integrando como Estados asociados es muy significativa respecto a los países de la Alianza. Si bien México (lugar 15) se encuentra en condiciones de competir con Canadá (lugar 10) e, incluso, se coloca ligeramente encima de Australia (lugar 14), estos tres países superan por mucho a Colombia (lugar 40), Chile (lugar 42), Perú (lugar 49), Nueva Zelanda (lugar 51) y Singapur (lugar 37), por lo que se constituirían como las economías más importantes de la Alianza por un amplio margen.

Cabría decir, como parte del análisis del cuadro 5.4, que a simple vista no parece haber una correlación positiva directa entre la apertura económica y el desarrollo de la economía, por el contrario, incluso parece haber una correlación opuesta,

ya que los países analizados con economías similares presentan importantes variaciones en su puntaje de libertad económica. Por ejemplo, Colombia presenta un PIB mayor que Chile, aun cuando éste supera a Colombia en libertad económica por siete puntos, de igual forma, Colombia y Perú presentan grados de apertura similares, pero el PIB Colombiano resulta muy superior.

Aunque por razones obvias no pueden compararse estos países con economías mucho más avanzadas, sí puede observarse que en el caso de las tres superpotencias económicas (Estados Unidos, China y Japón) el grado de apertura y libertad económica es bastante menor en la escala mundial, lo que nuevamente parece indicar una relación opuesta a la idea defendida por la Alianza del Pacífico: usar la apertura comercial en la mayor medida posible como principal criterio rector en el proceso de integración para el desarrollo económico.

Ahora bien, desde una perspectiva estratégica, y probablemente debido a las diferencias en el tamaño de las economías que se integran, la Alianza del Pacífico no ha permitido el ingreso directo como Estados parte a los nuevos miembros, en vez de eso, ha preferido una integración por pasos en la que conserva el control de todo el proceso en una suerte de jerarquías que aseguran los intereses de los Estados parte, lo cual es bastante prudente y oportuno considerando las disparidades económicas ya señaladas.

Para eso ha creado la figura jurídica especial de Estado asociado que actúa como una etapa de transición, los Estados asociados son superiores al Estado observador, pero no gozan de todos los derechos de un Estado miembro. Esta prudencia de la AP habla de su voluntad por realizar una integración que garantice su funcionamiento en los términos que ellos han delimitado y confirma la hipótesis de que es una integración predominantemente ideológica. Dichos fenómenos se sintetizan en el compromiso con el modelo económico y el libre mercado, pues el mismo acuerdo marco establece que para ser aceptada una postulación para Estado asociado “deberán tener en cuenta altos estándares en materia económico comercial que favorezcan la apertura y la integración de los mercados, incluyendo, pero no limitándose, a las siguientes materias: comercio de bienes, comercio de servicios e inversiones.”⁷

El procedimiento para integrarse a la Alianza del Pacífico bajo esta nueva figura puede darse en dos direcciones, ya sea que el bloque realice una invitación de común acuerdo al país que se pretende integrar –no se pueden hacer invitaciones a título individual–, o bien cualquier Estado puede presentar su solicitud de integración como Estado asociado, la cual será evaluada por los Estados parte para dar su resolución.

⁷ Alianza del Pacífico, *Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico*, 2012, [http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Framework_Agreement_Pacific_Alliance_s.pdf], (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

CONCLUSIONES

Desde su formación, la Alianza del Pacífico ha sido uno de los bloques regionales de integración más exitosos debido, fundamentalmente, a su pragmatismo.

En distintos momentos coyunturales, la Alianza del Pacífico ha ejercido dos papeles que sin duda han transformado a la región y a sus economías, el primero de ellos es que en toda regla ha sido un organismo de contención frente a otros procesos de integración regional que se asumen como progresistas. Dichos procesos, en lugar de compartir una visión de libre mercado y total apertura, se inclinan más por un proteccionismo de los sectores productivos estratégicos, una visión que la Alianza del Pacífico abiertamente combatió en su momento y en los hechos se concretó con una reedición del ALCA, en la medida en que el objetivo principal sería el mismo del viejo proyecto estadounidense: crear una gran región de libre comercio continental.

Su segundo papel, que ha sido económico, es que, en la creencia del bloque de que la apertura comercial profunda es un catalizador para el desarrollo, han simplificado una serie de trámites para la exportación e importación de mercancías, así como la movilidad personal y laboral entre sus miembros. Esto ha llamado la atención de muchos países que ven potencialidad en el proyecto. Sin embargo, en términos duros, la Alianza del Pacífico no ha sabido capitalizar esta integración, pues las cuatro economías son muy competitivas entre sí y no han podido generar industrias regionales y cadenas de valor que articulen las ventajas del libre tránsito de personas y mercancías, por lo que están perdiendo espacios que seguirán llenando economías más desarrolladas.

Además, los Estados parte de la AP están absolutamente convencidos de que la apertura comercial y el neoliberalismo es el camino hacia el desarrollo, como lo señalan en los acuerdos marco y en sus distintas cumbres, por lo cual se han instituido en una plataforma ideológica promotora de esta visión económica, asegurándose que tanto el proceso de integración que enarbolan como cualquier país interesado en ser Estado parte se comprometa con esos principios, incluso, conforme al análisis y la evidencia presentados, el convencimiento de estos países en la apertura comercial como factor de desarrollo es tan grande que han priorizado la afinidad hacia el modelo económico neoliberal y la apertura como criterio de integración por encima de elementos que tradicionalmente eran más relevantes, por ejemplo, el volumen de mercado y la demanda real de productos y servicios.

De lo anterior surgen varios problemas que pueden considerarse de gravedad y que sería importante para la Alianza del Pacífico discutirlos, si en verdad desean tomar partido de las ventajas de la integración que han iniciado. El proyecto puede ser muy redituable para sus miembros, pero no puede descansar solo en la creencia de

que una integración profunda y totalmente abierta producirá el desarrollo por sí solo, como parece que lo asumen. No hay evidencia de que exista una necesidad comercial entre sus miembros, pero sí hay muchos datos que confirman el criterio ideológico que la sustenta, tanto en los documentos como en su actuación hasta ahora.

En el mundo globalizado actual la integración con diferentes países y regiones no es una opción sino una necesidad, sin embargo, ésta debe realizarse con base en una planeación estratégica que obedezca a las necesidades de los países y sus sociedades, y no confiando en la apertura comercial irrestricta como dogma del desarrollo. Una integración de ese tipo es lo opuesto al resultado deseado, ya que con ella se pierde soberanía y la capacidad de disputar, proteger y desarrollar los espacios económicos propios frente al escenario internacional, esto permite que economías más grandes actúen bajo la libertad concedida en los tratados por encima de los intereses nacionales, sin contribuir al desarrollo y produciendo enormes daños sociales y ambientales, como de hecho está ocurriendo con los extractivismos intensivos en todo el mundo.

Por lo tanto, la encrucijada actual de la Alianza del Pacífico será definir si el mercado amerita el nivel de confianza que le otorgan, o si deberán, necesariamente, perfilar más criterios sociales, ambientales y proteccionistas de los sectores estratégicos que pueden catalizar un desarrollo nacional. También dependerá de los Estados parte determinar si el único papel a desarrollar es desmantelar las barreras que, a su parecer, estorban la libertad comercial o si asumen el desafío de construir los desarrollos industriales y las cadenas globales de valor que se requieren para aprovechar al máximo el bloque en la manera en que ha sido concebido.

REFERENCIAS

- Alianza del Pacífico, “Anexo. Lineamientos aplicables a los Estados Asociados a la Alianza Pacífico”, 2018, [<https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2017/06/ANEXO-LINEAMIENTOS-ESTADO-ASOCIADO-2.pdf>], (fecha de consulta: 20 de abril de 2018).
- Alianza del Pacífico, “¿Qué es la Alianza?”, 2018, [<https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>], (fecha de consulta: 14 de abril de 2018).
- Alianza del Pacífico, *Abecé de la Alianza del Pacífico*, 2018, [<https://alianzapacifico.net/download/abece-de-la-alianza-del-pacifico/>], (fecha de consulta: 14 de abril de 2018).
- Alianza del Pacífico, *Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico*, 2012, [http://www.sice.oas.org/Trade/PAC_ALL/Framework_Agreement_Pacific_Alliance_s.pdf], (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

- Banco Mundial, Base de datos del PIB mundial por países, 2018, [<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=MX-CO-CL-PE&start=1990&view=chart>], (fecha de consulta: 9 de abril de 2018).
- Banco Mundial, GDP Ranking Table, 2018, [<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/gdp-ranking>], (fecha de consulta: 9 de abril de 2018).
- CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, 1994, [<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>], (fecha de consulta: 18 de abril de 2018)
- Correa S., Ma. Antonia y Enrique Catalán, “La Alianza del Pacífico entre la geopolítica de China y Estados Unidos”, *México y la Cuenca del Pacífico*, núm. 1, 2016.
- Heritage Foundation, *Index of Economic Freedom 2018*, [http://www.iberglobal.com/files/2018/heritage_2018.pdf], (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).
- Santander, Cifras del comercio Exterior en México, 2018, [https://es.portal.santandertrade.com/analizar-mercados/mexico/cifras-comercio-exterior#classification_by_country], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018).
- Secretaría de Economía, “Inversión Extranjera Directa”, 2017, [https://www.gob.mx/se/articulos/mexico-registro-26-738-6-millones-de-dolares-de-inversion-extranjera-directa-de-enero-a-diciembre-de-2016?lien_externo_oui=Continuar], (fecha de consulta: 15 de abril de 2018).

6. LA POLÍTICA EXTERIOR EN LAS PLATAFORMAS ELECTORALES DE 2018

BEATRIZ NADIA PÉREZ RODRÍGUEZ*
TERESA DEL SOCORRO PÉREZ RODRÍGUEZ**

INTRODUCCIÓN

PARA MÉXICO 2018 fue un año importante, ya que se realizó el proceso electoral más grande de la historia del país, en el que se eligió al nuevo titular del Poder Ejecutivo, a los representantes de las Cámaras de Senadores y Diputados, nueve gobernadores y se realizaron elecciones locales en 30 estados de la República. La magnitud de estas elecciones se aprecia cuando se hace referencia a los 3 326 cargos de elección popular en todo el país que estuvieron en juego el 1° de julio,¹ lo que implicó un cambio en la estructura de gobierno en México. Si bien el peso de la candidatura presidencial es siempre relevante, en este caso también lo fue la elección en las Cámaras y la constitución de los gobiernos locales. De ahí la importancia para los partidos políticos y las coaliciones que se formaron para atraer al mayor número de electores, y no solo para un cargo sino, como lo hicieron los candidatos

* Profesora e investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Actualmente es Jefa del Área de Política Internacional.

** Profesora e investigadora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ Carina García, “Proceso electoral de 2018 arrancará el 8 de septiembre”, en *El Universal*, 26 de junio de 2017, [<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/06/23/proceso-electoral-de-2018-arrancara-el-8-de-septiembre>], (fecha de consulta: 26 de junio de 2017).

del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), para promover que el voto se realizara de manera unificada, lo que aseguraría para el partido ganador el control del gobierno.

A pesar de la relevancia de dichos comicios, por el número de cargos a elección y lo que representó para el país, la elección presidencial es siempre la que más atrae el interés de los votantes; en este caso, permite apreciar las líneas de gobierno y los temas centrales que pretende desarrollar el ganador de dicha elección, y de manera particular, ayuda a analizar cómo los candidatos entienden y perfilan la política exterior del país para los siguientes seis años.

El proceso requirió que los candidatos presidenciales realizaran el registro de sus plataformas electorales ante el Instituto Nacional Electoral, además, acordaron participar en tres debates en los que expusieron sus propuestas y respondieron preguntas sobre temas específicos, vinculados a las problemáticas del país y a las inquietudes de los ciudadanos. En uno de los debates programados, de manera novedosa, se eligió como tema principal la política exterior de México, lo que dio un mayor peso al debate de los temas internacionales y a las propuestas de los candidatos para responder a los retos que representa un contexto de cambios. En dicho contexto destaca la relación con América del Norte y su compleja agenda que incluye migración, comercio, narcotráfico, seguridad, etcétera, pero sin dejar de lado que el país debe considerar y atender otras regiones para alcanzar objetivos como la diversificación comercial, la atracción de inversión extranjera directa, así como atender una serie de compromisos y vínculos culturales, y de cooperación con los que ya cuenta.

En el presente estudio se realiza un análisis comparativo de las propuestas de política exterior de cada uno de los candidatos a la presidencia, con base en las tres plataformas de los partidos y alianzas más representativos.

La finalidad es conocer la relevancia que cada una de las propuestas otorgó a las diferentes regiones con las que México se ha vinculado, las estrategias que pretendían establecer para alcanzar objetivos concretos en beneficio del país, o bien si alguna propuesta tendía al proteccionismo y, por ende, otorgó poca relevancia al ámbito exterior.

POLÍTICA EXTERIOR Y SU IMPORTANCIA EN LAS PLATAFORMAS ELECTORALES

Por lo general, los temas de política exterior no suelen atraer la atención en los procesos electorales nacionales, ya que la mayoría de la población tiende a interesarse por problemas y situaciones que le resultan más cercanas; sin embargo, en las últi-

mas décadas, el acceso a la información por medio de redes, la rapidez con la que se transmiten las noticias tanto nacionales como internacionales, y los efectos de la globalización, como las redes sociales y la disponibilidad de mercancías gracias al libre comercio, han hecho que la población sea más sensible a la información internacional y a la actuación de México en el exterior. Reflejo de ello fue la programación del segundo debate de los candidatos presidenciales sobre política exterior de México.

Sin embargo, lo anterior no es señal de que se comprenda a cabalidad el significado y la relevancia de la política exterior para nuestro país; el interés por lo internacional no necesariamente implica la comprensión de cómo la participación del país en el exterior puede contribuir a la satisfacción y resolución de problemáticas nacionales.

Hay diversas definiciones de lo que es o lo que puede entenderse por política exterior; la diversidad de actores y de interpretaciones puede llevar a confusión. Para Rafael Calduch la política exterior es: “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”,² esta definición hace énfasis en el uso de los medios de un Estado y no solo de un gobierno o del ejecutivo, por lo que, al hablar de política exterior, debe hacerse referencia a todos los recursos con los que cuenta un Estado: Secretarías de Estado, Armada, cuerpo diplomático, y no ceñirse solo a las acciones del ejecutivo, en nuestro caso, a las acciones del presidente en el exterior.

Rafael Velázquez señala que:

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político, básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la política exterior es determinada por los factores de situación tanto internos como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión.³

En esta definición es necesario rescatar varios elementos que serán de utilidad para la revisión de las plataformas presentadas por los candidatos a la presidencia

² José Luis Neila Hernández, “Política Exterior”, en Juan Carlos Pereira (coord.), *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Madrid, Ariel, 2008, p. 788.

³ Rafael Velázquez Flores, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1995, p. 29.

de México en 2018. Uno de ellos es “el interés nacional”, el cual se determina en función de las necesidades del país, “tiene que ver con la promoción y la defensa del bienestar, la prosperidad y la seguridad del país y de sus habitantes”;⁴ por lo que podemos entender que la búsqueda del interés nacional es en beneficio del país, de su población, su estabilidad y bienestar. Este elemento depende del análisis que se realice respecto a las condiciones y las necesidades existentes; en función de ello, se define el proyecto de país que se pretende alcanzar. Las estrategias de política exterior permiten definir las acciones a emprender en búsqueda de los objetivos planteados en función del interés nacional. Como se puede apreciar, el diseño de la política exterior debe tener como fundamento alcanzar objetivos concretos en beneficio del país y en la satisfacción de necesidades concretas. Los análisis de las plataformas presentadas por los candidatos deberían permitir conocer el análisis que han hecho sobre la condición del país, los temas que consideraron prioritarios y, por ende, los objetivos a alcanzar, así como algunas de las estrategias que se plantearían para desarrollar las acciones de México en el exterior.

Es necesario recordar que la política exterior de México cuenta con una serie de principios que se gestaron a partir de las experiencias vividas en la historia de nuestro país; elementos que han marcado y definido la participación de México en el exterior. Estos principios se encuentran plasmados en la Constitución Política, en el artículo 89, fracción x:

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁵

Estos principios han permitido que México se distinga como un país que aboga por la paz, la seguridad, la resolución pacífica de las controversias y el respeto a la autodeterminación de los pueblos, lo cual le otorga reconocimiento y prestigio internacional.

⁴ Miguel Ángel Ballesteros Martín, “Intereses”, en Juan Carlos Pereira (coord.), *Diccionario*, op. cit., p. 534.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2014, p. 141.

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA EXTERIOR EN LAS PLATAFORMAS ELECTORALES

Al inicio del proceso electoral se contaba con cinco candidatos a la presidencia, dos de ellos eran independientes, es decir, no tenían el respaldo de ningún partido. Uno de ellos era Margarita Zavala, esposa de Felipe Calderón y, por ende, primera dama en el sexenio de 2006 a 2012; sin embargo, Margarita Zavala Gómez del Campo decidió dejar la contienda el 16 de mayo de 2018 a tan solo cuatro días del segundo debate presidencial; el otro candidato independiente, Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco”, gobernador con licencia de Nuevo León, llegó tarde a la contienda, ya que su candidatura fue rechazada por el Instituto Nacional Electoral (INE), argumentando que en los dos millones de firmas que se entregaron para avalar el apoyo del electorado se encontraron irregularidades, como el hecho de que había nombres de personas ya fallecidas, credenciales del INE duplicadas o que no aparecían en el padrón del Instituto; asimismo, en algunos casos, se entregaron copias de credenciales que no correspondían a identificaciones oficiales, incluso se encontraron tarjetas de supermercados. A pesar de estas inconsistencias, el Tribunal Federal Electoral decidió aceptar la candidatura de Jaime Rodríguez bajo el argumento de que se habían presentado alrededor del 98.08% de las firmas requeridas.

Si bien en ese proceso electoral se aceptaron las candidaturas independientes, fue evidente que dicho mecanismo no estaba consolidado aún y que la contienda se dio entre las coaliciones en las que participaban los partidos más grandes.

Los candidatos que contaron con el apoyo de un partido político y de alguna coalición fueron: Andrés Manuel López Obrador, apoyado por Juntos Haremos Historia, conformada por Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Partido del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES); la coalición Todos por México integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Nueva Alianza y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), esta coalición tuvo por candidato a José Antonio Meade Kuribreña; y la alianza denominada Por México al Frente, integrada por el Partido de Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC), apoyó a Ricardo Anaya Cortés.

Cabe señalar que Andrés Manuel López Obrador fue Jefe de Gobierno de la Ciudad de México de 2000 a 2005 y que en 2018 se presentó como candidato a la presidencia por tercera ocasión. José Antonio Meade Kuribreña fungió como funcionario tanto en el sexenio de Felipe Calderón como en el de Enrique Peña Nieto, en cinco diferentes secretarías de Estado, entre las que se cuentan la Secretaría de Energía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Desarrollo Social. En lo que se refiere a Ricardo Anaya

Cortés, el más joven de los tres, se desempeñó como diputado por el estado de Querétaro y Diputado Federal, así como presidente del (PAN).

A continuación, se hace una revisión de las plataformas electorales de las tres coaliciones, iniciando con la plataforma del candidato de la coalición Por México al Frente, seguida de la coalición Todos por México para finalmente revisar la coalición Juntos Haremos Historia, considerando el orden en el que aparecieron en las boletas electorales con base en el año de registro de los partidos.

PROPUESTA DE POLÍTICA EXTERIOR DE POR MÉXICO AL FRENTE

La plataforma electoral presentada por la coalición Por México al Frente incorporó cinco grandes temas:

- 1) “La transformación del actual régimen político y el impulso a la democracia ciudadana.
- 2) El combate total y frontal a la corrupción y a la impunidad.
- 3) La pacificación del país, con seguridad, respeto a los derechos humanos y justicia para todas las personas.
- 4) La necesidad de un desarrollo económico con crecimiento, inclusión social y sostenibilidad.
- 5) El fortalecimiento de la posición de México en el mundo”⁶

El tema de política exterior es el último rubro, en función de que el diagnóstico y los objetivos planteados en los puntos anteriores se recuperaran en la propuesta de política exterior y plantearan las estrategias a desarrollar en el ámbito internacional para alcanzar los objetivos de interés nacional.

La propuesta de política exterior de la plataforma de Ricardo Anaya destacaba la situación del país y su posibilidad de convertirse en un actor con influencia internacional en los siguientes años; sin embargo, también señalaba que para alcanzar dicho posicionamiento internacional se requeriría de una acción coordinada que impulsara una participación activa en los foros multilaterales y considerara a la política exterior como una palanca para el desarrollo del país.

La propuesta estaba organizada en siete rubros de los cuales el primero planteaba como objetivo “Consolidar una política exterior de Estado, que defina con

⁶ Coalición Por México al Frente, *Plataforma electoral 2018*, México, 2018, [<http://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-rp-5.1-a2.pdf>], (fecha de consulta: junio de 2017).

claridad y promueva y defienda activamente los intereses nacionales, orientándola a apoyar el desarrollo nacional”⁷ Este rubro presentaba una serie de cambios institucionales: ampliar las facultades del Senado de la República en la conducción y evaluación de la política exterior; establecer un Comité Consultivo Ciudadano de política exterior y fortalecer la coordinación y la actuación de las diferentes dependencias del Gobierno Federal en materia de política exterior;⁸ todo ello en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. La riqueza de esta propuesta era que planteaba una mayor participación de la sociedad civil y ampliaba la colaboración del legislativo y de otras instancias en la definición y evaluación de la política exterior, para establecer objetivos en beneficio del interés de la nación y no solo en función de intereses de élite. En este mismo rubro, y con el objetivo de fortalecer las acciones en el exterior, se promovía la asignación de mayores recursos para embajadas y consulados, particularmente para la defensa de los connacionales en el exterior.

El segundo rubro se enfocaba en la relación con Estados Unidos, y en éste se describían acciones que buscaban redefinir la relación con dicho país. Como primer punto, proponía incorporar en el acuerdo de libre comercio cláusulas sobre el flujo migratorio, protección a trabajadores y temas medioambientales. Otra propuesta era impulsar el cabildeo en el Congreso de Estados Unidos con el objetivo de incidir en temas de interés para México, como la política migratoria, seguridad y libre comercio.

El tema reiterado en este rubro era la migración y la protección a los connacionales, lo cual siempre ha sido una prioridad para nuestro país, pero también se incorporaba el tema de seguridad por medio de la cooperación para reducir la violencia e incrementar la seguridad ciudadana, con ello se hacía referencia a que el tráfico entre ambos países, tanto de estupefacientes hacia Estados Unidos como de armas hacia México, sean tratados en igualdad de importancia.

Si bien esta propuesta coincide con algunas plataformas de las otras dos coaliciones, hace referencia explícita a la problemática de inseguridad en la relación entre ambos países y, por lo tanto, en la necesidad de cooperar para resolver dicha situación.

Los siguientes tres rubros son planteamientos muy generales, pero atienden temas relevantes para la relación de nuestro país con el exterior. El tercero se enfocaba en la atención de los inmigrantes al país, específicamente de quienes provienen de Centroamérica. El cuarto versaba sobre la promoción de la movilidad educativa como estrategia para fortalecer los vínculos con otras naciones.

⁷ *Ibid.*, p. 43.

⁸ *Ibid.*, p. 44.

El quinto rubro resulta interesante ya que, de manera explícita, abordaba la problemática de seguridad como un tema que podría encontrar en la política exterior herramientas para su control. La propuesta concreta consta de dos acciones:

Consolidar los esquemas de cooperación internacional y coordinación interagencia en materia de seguridad y combate a la delincuencia organizada transnacional, a partir de los principios de solidaridad, responsabilidad compartida y respeto a la soberanía nacional [y] ...Continuar impulsando a nivel internacional el debate sobre las políticas de drogas y el cambio de paradigma del prohibicionismo a la reducción de daños y riesgos.⁹

Cabe destacar que en esta plataforma el tema de seguridad se integró a la propuesta de política exterior, con lo que se reconoce la necesidad de resolver la inseguridad en el país como parte del interés nacional.

El sexto rubro planteaba la diversificación de las relaciones del país con otras regiones y en foros multilaterales, y abordaba, de manera muy general, temas de cooperación en áreas como comercio e inversión, y el último se centró en la defensa y el fortalecimiento del multilateralismo por medio de la participación del país en dichos foros.

A lo largo de la propuesta de esta coalición se percibe, de manera implícita, el respeto a los principios de la política exterior del país, pero destacan, como lo mencionamos antes, una serie de propuestas que no se encuentran en las otras plataformas, entre las que podemos citar la mayor participación del Senado y la creación del Comité Consultivo Ciudadano. También es relevante que hace explícita la problemática de seguridad y cómo, mediante la política exterior, se pueden construir alternativas para apoyar las estrategias nacionales en combate a la inseguridad que impera en el país. Tema que no fue considerado en la propuesta de José Antonio Meade, y la propuesta de Andrés Manuel López Obrador no logró establecer una estrategia clara.

PROPUESTA DE POLÍTICA EXTERIOR DE TODOS POR MÉXICO

La propuesta de José Antonio Meade Kuribreña, candidato a la presidencia por la coalición Todos por México estaba dividida en cinco ejes:

- 1) Una economía abierta y dinámica que beneficie a las familias.
- 2) Seguridad pública eficaz y justicia eficiente para todos.
- 3) Educación de excelencia para construir una sociedad del conocimiento.

⁹ *Ibid.*, p. 46.

- 4) México incluyente y solidario.
- 5) México abierto al mundo.

Además, contenía tres líneas transversales: desarrollo sustentable y sostenible, igualdad de género sustantiva y apuesta por la juventud.¹⁰

Al igual que en la plataforma de Ricardo Anaya Cortés, el rubro que abordaba la política exterior (México abierto al mundo), se encontraba al final. En la exposición de las propuestas sobre este tema se apreciaba la postura del candidato; si bien reconocía la importancia de respetar los principios de política exterior plasmados en la Constitución, destacaba la importancia de ser flexibles ante un ámbito internacional cambiante, complejo, y que en los últimos años se caracterizaba por la redefinición de paradigmas, lo que llevó a la configuración de una sociedad internacional con nuevos principios y aspiraciones.¹¹

Lo anterior representa la primera diferencia con la plataforma de Ricardo Anaya, pero coinciden con las estrategias planteadas por los sexenios recientes, en los que se ha justificado cierto alejamiento de algunos principios de política exterior en función de la necesidad de actuar en un mundo que no corresponde a la esencia decimonónica de éstos.

La plataforma que nos ocupa destacaba la posición de México como uno de los polos de atracción de turismo e inversiones, así como de intercambios culturales. Al igual que la propuesta de Ricardo Anaya Cortés, se habla del compromiso de “hacer de la política exterior una auténtica palanca de desarrollo para consolidar la posición de México como potencia media [...] queremos consolidar a México como un país abierto al mundo.”¹²

Reconocer a México como una potencia media implica aceptar una serie de elementos, principalmente macroeconómicos, como parte del desarrollo del país, pero también desconocer otros factores como el gran número de mexicanos que se encuentran en algún rango de pobreza y, con ello, la gran brecha en la desigualdad de la distribución del ingreso. Esto dificulta cumplir el objetivo de hacer de la política exterior una palanca para el desarrollo, en tanto que, al menos en este discurso, se desconoce o ignora la situación real del país, y con ello se tergiversa el interés nacional y se limitan los alcances reales de la política exterior.

¹⁰ Coalición PRI-PVEM-NA, *Plataforma electoral y programa de gobierno 2018-2024*, [http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rp-unico-a2.pdf], (fecha de consulta: junio de 2017).

¹¹ Véase Partido Revolucionario Institucional, “Eje 5: México abierto al mundo,” en *Plataforma electoral 2018*, México, PRI, 2018, p. 47, [http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rp-unico-a2.pdf], (fecha de consulta: junio de 2017).

¹² *Ibid.*, p. 46.

Destacan los vínculos con países de diversas regiones del mundo y la importancia de continuar con dichos proyectos, sin que se perciban propuestas novedosas al respecto, como tampoco acciones concretas. Los temas centrales en la relación con Estados Unidos y América Latina eran: fortalecer los vínculos comerciales; incrementar la cooperación en temas de educación, ciencia y cultura; la defensa de los derechos de los connacionales en el extranjero y la promoción de “una relación de pleno respeto y beneficio para los mexicanos”.¹³

La propuesta distingue entre Centroamérica y América del Sur, con la primera plantea el fortalecimiento de vínculos comerciales y en materia energética, como motor de desarrollo para la región sur-sureste del país; y con el Caribe destaca la colaboración en el combate contra la delincuencia; en tanto que con América del Sur, nuevamente, reduce el tema comercial.

En lo que se refiere a Europa, solo se hace mención del fortalecimiento de lazos históricos y la búsqueda de nuevos vínculos para la cooperación educativa y cultural,¹⁴ a pesar de que con esta región, que comprende a 28 países, entre los cuales se encuentran varios de los socios comerciales más importantes de México, ya se tiene un Acuerdo Global y una asociación estratégica. Con Medio Oriente y África, el tema central también fue el fortalecimiento de los vínculos comerciales.

De lo anterior se puede apreciar que el eje rector de la propuesta era la promoción del comercio, además de fomentar los vínculos de cooperación en otras áreas como educación, ciencia y cultura.

Como parte de la propuesta, se presentaban 13 líneas de acción que describían los esfuerzos concretos sobre los cuales se definirían los ejes conductores de la política exterior:

- 1) Defender la soberanía y promover el interés nacional en el exterior.
- 2) Alinear la política exterior a los objetivos de la política interna.
- 3) Contribuir al cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 4) Fortalecer y mejorar la imagen de México en el exterior.
- 5) Defender a las personas migrantes dentro y fuera de nuestras fronteras.
- 6) Construir una relación respetuosa con Estados Unidos.
- 7) Incrementar la participación ante los organismos de carácter político y financiero como fuerza geopolítica, económica y demográfica.
- 8) Participar en esfuerzos globales de conciencia ambiental y sustentabilidad
- 9) Promover una política exterior proactiva e incluyente.
- 10) Proyectar en el exterior la importancia del “poder suave”.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

- 11) Profundizar las relaciones bilaterales y diálogo político con actores clave.
- 12) Diversificar las relaciones estratégicas con todas las regiones del mundo.
- 13) Potenciar las actividades de cooperación internacional para el desarrollo.¹⁵

En estas líneas de acción se vuelven a describir los planteamientos anteriores; si bien se desglosaron en función de temas, la esencia es la misma: continuar con lo que hasta entonces se había hecho en política exterior.

El documento no permite ahondar en lo que entienden por interés nacional, pero sí queda claro que entre las estrategias de política exterior estaban: la promoción del comercio con el exterior y la cooperación en temas en los que ya hay un desarrollo importante con diversos países, como educación, ciencia y cultura. Las acciones planteadas promueven la participación de México en foros multilaterales y la vinculación con los países de diversas regiones del mundo con los que, de hecho, ya tiene vínculos estrechos. Por lo tanto, el proyecto de política exterior de esta alianza partidista no ofrecía cambios significativos, tampoco se perfilaba en función de un interés nacional definido y omitía una serie de necesidades del país en función de la promoción del comercio y de mejorar la imagen de México mediante el llamado “poder suave”, desconociendo que para hacer efectivo dicho poder se requiere contar con una imagen favorable en el exterior y no a la inversa. Además, la imagen de nuestro país en el exterior se ve afectada por la violencia, la inseguridad, los altos niveles de pobreza, la inestabilidad y la falta de confianza en las instituciones.

PROPUESTA DE POLÍTICA EXTERIOR DE JUNTOS HAREMOS HISTORIA

La propuesta de Andrés Manuel López Obrador, se basó en los principios de la política exterior de México, lo cual significa que recupera como ejes rectores los principios antes mencionados. Esto es importante en función de que durante los sexenios anteriores, especialmente durante la presidencia de Vicente Fox, los gobiernos en turno realizaron acciones que contravenían la política exterior desarrollada tradicionalmente, alejándose de socios y aliados históricos, como Cuba, por solo por mencionar un ejemplo. Por lo tanto, la propuesta de Andrés Manuel López Obrador planteaba la posibilidad de regresar a los principios que caracterizaron la política exterior de México desde el siglo XIX y con ello recuperar alianzas, socios y acciones que los gobiernos anteriores relegaron.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 47-51.

La propuesta de esta coalición se basó en el llamado “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024”,¹⁶ un documento de más de 400 cuartillas en el que se plasmó un diagnóstico de la situación económica, política y social del país, y a partir del cual se planteó una serie de acciones en cada una de las áreas consideradas esenciales para México.

En la figura 6.1 se presenta un mapa conceptual en el que se agrupan las áreas más importantes de su proyecto de nación.

Con base en este análisis, el proyecto hace énfasis en que su desempeño se fundamentaría en una política de cambio nacional, lo que incidiría en los vínculos con el exterior, “el desarrollo nacional diferente deberá corresponderse con un actuar internacional también diferente”.¹⁷ Otro elemento importante es que consideran, al igual que las dos plataformas anteriores, a la política exterior como una palanca para el desarrollo interno y se hace una propuesta clara sobre la vinculación entre la política interna y la externa: “la política interna y el desarrollo del país serán referente de la política exterior, ésta debe ser palanca de dicho cambio”.¹⁸ Lo que resulta congruente con una realidad en la que el prestigio de un Estado depende en gran medida de su desarrollo interno, estabilidad y seguridad, y, sobre todo, de su capacidad para proyectarlo hacia el exterior; particularmente en una época en la que la información fluye de manera rápida con el uso de la tecnología y las redes sociales.

En este caso, se puede afirmar que uno de los lemas que el candidato utilizó con frecuencia, “La mejor política exterior es la política interior”,¹⁹ cobra sentido. El candidato argumentó que la imagen del país en el exterior podría mejorar una vez que en el interior se atiendan los temas de corrupción, violencia e inseguridad que imperan en el país.

La coalición promovía que la política exterior de México no debe limitarse ni centrarse en la firma de acuerdos de libre comercio, de los cuales, cabe mencionar, el país ya cuenta con más de 12 en los que participan 46 países. Esto implicaba que se favorecería también la participación en foros multilaterales, al igual que

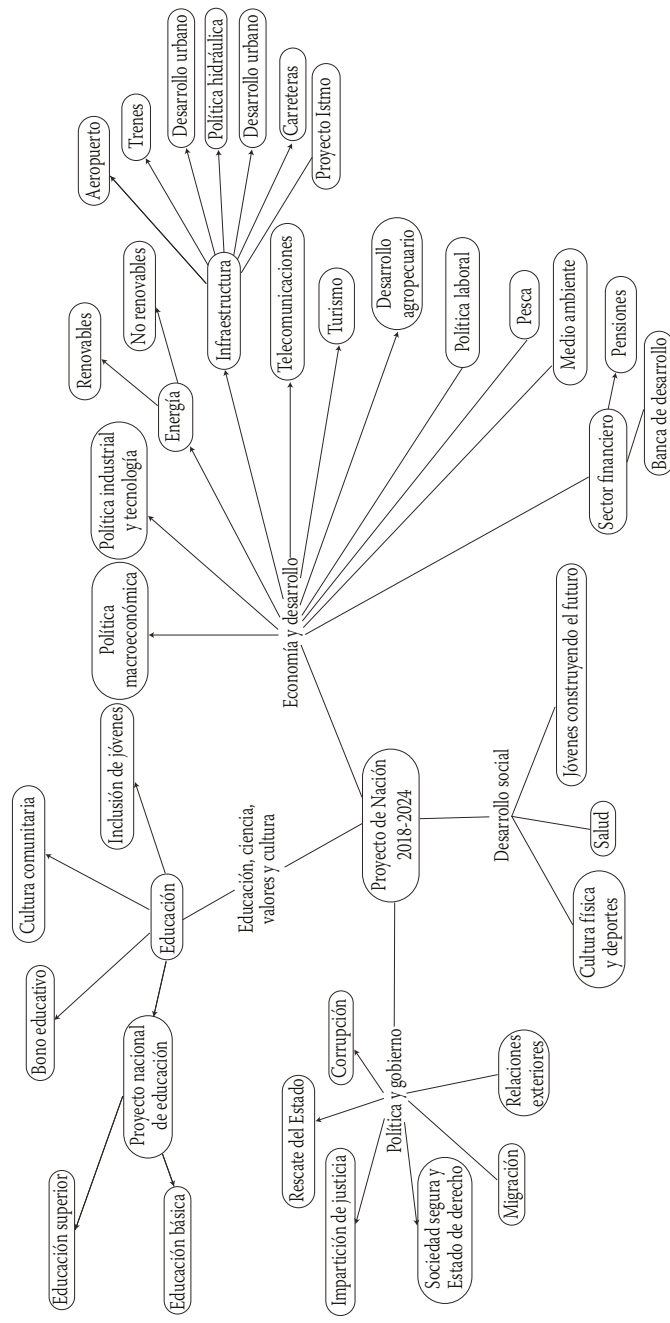
¹⁶ A diferencia de las dos plataformas anteriores, en los documentos registrados en el INE se encuentra un documento general de 26 cuartillas que menciona la política exterior de manera general: [<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>], por ello, para este análisis se consideró el documento “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024” encontrado en Proyecto 18 [<http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>], (fecha de consulta: junio de 2017).

¹⁷ Proyecto de nación 2018-2024, Política exterior, p. 85, Proyecto 18 [<http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>], (fecha de consulta: junio de 2017).

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Frase que el candidato Andrés Manuel López Obrador ha mencionado en diversas entrevistas y presentaciones.

FIGURA 6.1. ESQUEMA GENERAL DEL PLAN DE NACIÓN 2018-2024



Fuente: Proyecto de nación 2018-2024, Política exterior, p. 84, [http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf].

las propuestas anteriores, y buscaría participar activamente en temas prioritarios de la agenda internacional en los que México ha sido ya un referente. Asimismo, se podía inferir que nuestro país tendría presencia e incidiría con otros países latinoamericanos en temas cruciales de la política internacional. Por último, en la propuesta “se propone ejercer una política exterior de Estado que cuente con el apoyo de los diferentes poderes de la Unión, así como de la sociedad civil en su conjunto.”²⁰

Resulta claro que la propuesta partía de un diagnóstico en el que México necesitaba resolver una serie de problemáticas internas que han afectado su imagen en el exterior; requería participar en temas de la agenda internacional en los que podría convertirse en líder y fortalecer vínculos con socios estratégicos; que los acuerdos de libre comercio son importantes, pero no pueden considerarlos como el eje de acción en el exterior para el desarrollo del país, teniendo presente los principios rectores de la política exterior para actuar en consecuencia, con posturas claras y definidas.

La propuesta hacía referencia a las acciones y los temas con cada una de las diferentes regiones, desde América del Norte hasta África y Medio Oriente, pasando por América Latina, Europa y Asia, China y Japón, Rusia, Turquía e Irán.

Respecto a América del Norte, la coalición promovía el fortalecimiento de los vínculos con diversos sectores de la sociedad estadounidense y canadiense: empresarios, universidades, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y los miembros del poder legislativo. De ahí puede entenderse que la estrategia se basaba en hacer cabildeo con los congresistas e incidir de manera positiva en la sociedad estadounidense y canadiense mediante la vinculación con diversos sectores de la sociedad, y no solo con el ejecutivo. Ello posibilitaría que ante posibles diferencias con el Ejecutivo, especialmente el de Estados Unidos, se cuente con aliados estratégicos y se generen sinergias con las sociedades de dichos países.

En este mismo rubro, los temas que han merecido mención aparte han sido la defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero y el Acuerdo de Libre Comercio. En referencia a este último, destacan los efectos negativos que dicho instrumento ha generado en la economía mexicana, por lo que en la propuesta se hizo énfasis en que se trabajaría “en coordinación con el sector privado y organismos e instituciones financieras internacionales, al desarrollo rural y al combate a la pobreza y a la desigualdad, para brindar oportunidades de trabajo y reinserción a los mexicanos.”²¹ Con ello proponía realizar una recuperación del campo para generar empleo y fomentar exportaciones. En este mismo orden de ideas, el documento hace referencia al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas mexicanas,

²⁰ *Proyecto de nación...*, op. cit., p. 85.

²¹ *Ibid.*, p. 87.

la recuperación de industrias que fueron afectadas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como la petroquímica, pero también reconoce que algunas industrias se han visto beneficiadas, como el sector automotriz y la electrónica, a lo que refiere su interés por mantener y fortalecer dichas áreas.

En conclusión, la relación de México con Estados Unidos debe entenderse más allá de las problemáticas de migración, inseguridad y libre comercio, por ello el interés de fortalecer los vínculos en otras áreas como medio ambiente, cultura, educación, ciencia y tecnología. Lo anterior significaría el incremento de la relación en temas vinculados a la cooperación y a la interacción social.

Con América Latina, los temas centrales planteados fueron migración, derechos humanos, cooperación y seguridad, así como se manifiesta el abierto interés por incrementar la inversión mexicana en la región y colaborar en la construcción del Corredor Mesoamericano, donde confluirían intereses al desarrollar áreas de logística, turismo, cultura y generación de energéticos.

En lo que se refiere a Europa, destaca la promoción en foros multilaterales de temas que han sido de interés para ambos socios como derechos humanos, cultura, ciencias, medio ambiente, cambio climático, entre otros. Una particularidad de esta propuesta es que planteaba estrategias específicas con algunos países europeos, por ejemplo la promoción de inversiones en energías renovables con los países nórdicos; con Italia, se buscaría la cooperación en la lucha contra el crimen organizado; con España, se planteaba defender el idioma y promover la cooperación económica.

Destaca la mención que se hace de Rusia y Turquía. Con Rusia planteaba incrementar la vinculación en temas de educación, ciencia y cultura, así como los intercambios comerciales; y al referirse a Turquía establecía una similitud con México, aunado al reconocimiento de la posición geoestratégica de dicho país, por lo que proponía mantener un diálogo amistoso y de reconocimiento mutuo.

El documento destaca la relevancia de la relación con los países asiáticos en temas como el comercial, la cooperación técnica y la colaboración con China para establecer en México trenes de alta velocidad, además de promover el comercio electrónico y el desarrollo de energía solar. En referencia a Medio Oriente, reconocía la conflictiva situación y la inestabilidad de la región, por lo que la propuesta se limitaba a mantener comunicación con los países productores de petróleo. En referencia a África, identifica a la región como un área de oportunidad para México, donde algunas empresas ya han incursionado con proyectos agrícolas, de alimentación y minería.

Aunque parecen generalidades, cabe destacar que esta propuesta partía de un diagnóstico de las relaciones que México había mantenido en el exterior y revelaba conocimiento del ámbito internacional del momento, lo que permitía reconocer es-

trategias de política exterior concretas con cada una de las regiones mencionadas y con el objetivo de promover los intereses del país en el exterior.

La propuesta de la coalición Juntos Haremos Historia presentaba acciones concretas en función de compromisos adquiridos en los foros multilaterales en los que México ha participado, como es el caso de la agenda 2030, principios en los que basaría muchas de sus acciones para dar cumplimiento a los objetivos de dicha agenda. Asimismo, planteaba una serie de acciones para el cumplimiento de objetivos sobre temas centrales como migración, desarrollo sostenible, entre otros.

Finalmente, consideraba el fortalecimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores como la instancia que debe llevar a cabo la coordinación de la política exterior, con lo que pretendía hacer referencia implícita a la creciente participación que en los últimos sexenios tuvieron otras secretarías de Estado, como la de Economía, en la participación del país en el exterior.

Se puede apreciar que el diseño de dicha propuesta era resultado de un detallado diagnóstico de la situación de México, conocimiento del ámbito internacional y, sobre todo, una perspectiva particular de lo que debería ser la política exterior del país, en la que si bien parece que hay un “retroceso” a la política desarrollada a finales del siglo XIX y principios del XX, en realidad es una recuperación de principios rectores de la política exterior. La necesidad de atender problemas políticos, sociales y económicos internos para fortalecer la imagen de México en el exterior y la promoción de intereses nacionales bien definidos convertirían a la política exterior en un apoyo para el desarrollo del país, mas no en el eje central para alcanzar objetivos de crecimiento.

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Entre las coincidencias se encuentra que todas las plataformas planteaban crear una política Exterior de Estado, con ello hacían referencia a que su diseño estaría en función de los requerimientos del país, consideraría los diferentes órganos estatales o sociales del gobierno que intervienen en el proceso de la política exterior²² y sería inclusiva en la definición del interés nacional, atendiendo a las demandas de los diversos sectores de la sociedad. Asimismo, esto implica que se considerarían todos los recursos con los que cuenta el gobierno para hacer efectiva la política exterior, en beneficio de los objetivos e intereses del país.

Todas las plataformas reconocían la relevancia de los principios de política exterior, sin embargo, en la plataforma de la coalición Todos por México, se abogaba

²² Véase José Luis Neila Hernández, *op. cit.*, p. 788.

por una política exterior “flexible”, es decir, en determinadas circunstancias México podría alejarse de dichos principios para adaptarse a un ámbito internacional, como ellos lo definían, cambiante y complejo. A este respecto, cabe reiterar que la propuesta se caracterizaba por mantener una continuidad con las acciones de política exterior del sexenio anterior.

En contraste, las otras dos plataformas reforzaban la importancia de ceñirse a los principios que durante mucho tiempo distinguieron la participación de México en el exterior e incluso le otorgaron prestigio y reconocimiento internacional.

Las tres plataformas coincidían en hacer uso de la política exterior como una palanca para el desarrollo. Si bien desde objetivos diferentes, consideraban que la participación de México en el exterior puede contribuir al desarrollo del país, la diferencia se encontraba en lo que cada coalición asumía como interés nacional y, con ello, los objetivos y estrategias a desarrollar. Por ejemplo, la coalición Todos por México reitera la promoción de los vínculos comerciales y la inversión, a diferencia de Por México al Frente la cual planteaba como temas relevantes la seguridad y el combate a la delincuencia organizada, así como la atención a los connacionales en el extranjero.

Las regiones que consideran relevantes para México en las tres propuestas ocuparon el mismo orden, dando prioridad a la relación con América del Norte, América Latina y Europa. Asia fue considerada como un área importante para el comercio, la inversión y la colaboración en áreas de innovación, ese fue el caso de la propuesta de la coalición Juntos Haremos Historia, que planteaba la cooperación con China en la generación de energía solar y trenes de alta velocidad. Además, otra diferencia relevante de la propuesta del candidato Andrés Manuel López Obrador fue su mención a países como Rusia, Turquía e Irán, entre otros, que no tuvieron un espacio en las otras propuestas.

Las tres plataformas consideraron a Medio Oriente y África como áreas de oportunidad aún por desarrollar. El área que estuvo ausente fue Oceanía y el sudeste asiático. Las tres plataformas reconocían la complejidad de la relación con Estados Unidos, aunque cada una desde diferentes perspectivas. Las tres coincidían en la necesidad de establecer una relación de respeto, reforzar la defensa de los connacionales en el extranjero y, Por México al Frente y Juntos Haremos Historia, hablaban de reforzar el trabajo de cabildeo y los vínculos con el Congreso estadounidense. Si bien se considera que Norteamérica es área de vital importancia para México, la propuesta de Ricardo Anaya Cortés solo hacía referencia a la relación con Estados Unidos, omitiendo el vínculo con Canadá.

Entre las diferencias que más destacaron en las plataformas podemos mencionar que la coalición Por México al Frente incorporaba el tema de seguridad en la relación con América del Norte, en tanto que la coalición encabezada por José An-

tonio Meade promovía “impulsar acuerdos con Centroamérica en temas como la estrategia de seguridad en Centroamérica”²³

A pesar de que en todas las plataformas se mencionaba la cooperación como un instrumento en las relaciones con otros países, fue la propuesta de José Antonio Mead la que incorporó a la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). En ese sentido, todos mencionaron la cooperación en materia educativa, pero la propuesta del candidato Ricardo Anaya incorporaba la movilidad educativa como un objetivo, a diferencia de la coalición de Andrés Manuel López Obrador Juntos Haremos Historia, en la cual se planteaban iniciativas en educación, alineando la acción internacional con los esfuerzos internos para coadyuvar a mejorar el nivel del Índice de Desarrollo Humano del país. En tanto que la coalición Todos por México planteaba promover “mecanismos que aseguren el acceso a la educación para los mexicanos en el extranjero”²⁴

En cada una de las propuestas se incorporó a América Latina y el Caribe como áreas importantes para México, pero había diferencias en cómo se afrontaría y profundizaría o no dicha relación. Por ejemplo, Ricardo Anaya mencionaba que era prioridad fortalecer el vínculo con la región en temas como comercio, migración ordenada, inversión en infraestructura y desarrollo sostenible; la propuesta que encabezó Andrés Manuel López Obrador incorporaba a toda la región en los proyectos de la Alianza del Pacífico, la CELAC, y la ALADI, pero hacía énfasis en los vínculos con Centroamérica y el Caribe; en tanto que la propuesta de Todos por México centró su interés en Centroamérica para generar un corredor de seguridad y desarrollo, donde se incrementaran las oportunidades de inversión y con ello favorecer el desarrollo de la región sur-sureste del país, y con América del Sur planteaba una política de continuidad en áreas en las que se venía trabajando como productividad, comercio y cooperación para el desarrollo, destacando la relación con Argentina, Chile y Brasil, países con los que también ya se cuenta con una estrecha vinculación.

Finalmente, las tres propuestas coincidían en fortalecer la participación de México en foros multilaterales y en mejorar la imagen del país en el exterior.

CONCLUSIONES

Como podemos apreciar, las propuestas tenían muchas áreas de coincidencia, pero al revisarlas con detenimiento planteaban prioridades y estrategias variadas que

²³ Véase Partido Revolucionario Institucional, “Eje 5: México abierto al mundo”, en *Plataforma electoral 2018*, México, PRI, 2018, p. 50, [<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rp-unico-a2.pdf>].

²⁴ *Ibid.*, p. 47.

respondían a proyectos de país también diferentes. Es muy claro que la propuesta de Todos por México (PRI, PVEM y PES) era de continuidad, con objetivos y estrategias para seguir fomentando el comercio y la atracción de inversiones. En casos específicos, se puede apreciar el interés de promover la inversión mexicana en el exterior, como son el caso de Centroamérica y de África.

Respecto a la propuesta de Juntos Haremos Historia (Morena, PT y NA) se aprecia una política exterior tradicional, basada en principios y coordinada por la Secretaría de Relaciones Exteriores; si bien incorporaba regiones que en la actualidad representan espacios de oportunidad, no dejaba de plantear una estrategia sobria y tradicional, recuperando los posicionamientos que en el pasado dieron a México prestigio y un lugar de liderazgo en el mundo. La duda que queda es si, en este mundo globalizado, complejo y cambiante, esta estrategia sería la más adecuada.

Como se mencionó al inicio del trabajo, el tema de política exterior no es el que más interés atraiga por parte de los electores, sin embargo, es una de las áreas cruciales por las que México puede alcanzar objetivos concretos y resolver problemas internos, siempre que ésta constituya parte de un programa integral que atienda las necesidades del país para su desarrollo. La implementación de estas propuestas no depende solo de quien resultó vencedor en las elecciones del 1 de julio de 2018, sino que requiere del apoyo de otras instituciones como lo es la Cámara de Senadores, lo que define el margen de acción del Ejecutivo en temas internacionales.

En caso de que hubiese ganado la coalición de Todos por México, la perspectiva de la política exterior hubiese sido continuar con lo que se ha hecho hasta ahora; promover el comercio y la atracción de inversión. En la relación con Estados Unidos los temas centrales serían el comercio y la protección a los connacionales. En realidad, en dicha propuesta no se perfilaban acciones diferentes de lo que se había hecho en el sexenio anterior. Las expectativas de triunfo, considerando que siempre se situó en el tercer lugar de las encuestas, eran pocas, así como la posibilidad de que obtuvieran la mayoría en el Congreso fueron remotas, por lo que, de resultar triunfador, el candidato de esa coalición se hubiera enfrentado a una dinámica en la que hubiese tenido que invertir muchos esfuerzos en negociar con la oposición, lo que se hubiera traducido en un limitado margen de acción.

En el caso de que el candidato de la coalición Por México al Frente hubiese sido el ganador, la política exterior pretendía incorporar a otros sectores de la sociedad en la definición de sus objetivos, pero centraba su atención en el tema de seguridad y en la relación con Estados Unidos; a pesar de que mencionaba acciones con otras regiones, el gran peso de las propuestas se centró en dicho país. Si bien es una realidad que la seguridad es uno de los grandes problemas del país que afectan directamente su imagen internacional, limitando y entorpeciendo actividades vincu-

ladas al exterior como turismo, comercio, etcétera, se corría el riesgo de caer en el exceso de nuevamente crear una política de lucha contra la delincuencia, como sucedió durante el sexenio de Felipe Calderón, lo que hubiese afectado aún más la imagen del país en el exterior. En lo que se refiere a la capacidad de acción, la perspectiva también era que esa coalición no contaría con la mayoría en las cámaras y que la inversión en negociaciones hubiera ocupado gran parte del tiempo y esfuerzo del ejecutivo, lo cual haría que su margen de acción fuera limitado.

Tras un periodo electoral álgido, y conforme a lo que indicaban las numerosas encuestas que se realizaron, la coalición Juntos Haremos Historia obtuvo tanto la presidencia como una gran parte de las cámaras, el resultado fue indiscutible, con una alta participación de la población, el candidato Andrés Manuel López Obrador cuenta con una estructura política y social a su favor y por ende con un amplio margen de acción, lo que incluye las acciones de política exterior.

Al respecto, cabe mencionar que los resultados electorales han permitido que Andrés Manuel López Obrador sea el presidente actual y que uno de sus más cercanos colaboradores durante el proceso de elección y quien lo apoyó en los temas referentes a la política exterior, Héctor Vasconcelos, sea senador por representación proporcional²⁵ y designado como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores en el Senado. Ello significa que las propuestas que pueda presentar el Presidente de la República sobre el tema contarán con el apoyo del Presidente de la Comisión.

La expectativa que se tiene es el regreso a una política sobria y regida por los principios de política exterior, en la que prima el interés de recuperar el prestigio internacional de México. Sin embargo, queda claro que el proyecto fundamenta la mejora y proyección del país en función de la solución de problemas internos, lo que hace pensar en que las acciones con el exterior no tendrán el dinamismo que tuvieron en sexenios anteriores, si no que se convierten en una herramienta para resolver problemas internos. Según lo planteado en la plataforma y sus declaraciones.

Después de conocer los resultados del 1° de julio, hubo mucha expectativa sobre las posibilidades reales del diseño de una política exterior de Estado para los siguientes seis años. Se contaba ya con el nombre de quien ocuparía el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaoubon, quién estaría a

²⁵ Al respecto, cabe señalar que Héctor Vasconcelos estaba propuesto al Senado como suplente del exdirigente magisterial Aníbal Ostoa Ortega en la lista de los candidatos de representación proporcional de Morena, pero Ostoa Ortega también estaba conteniendo por el mismo cargo como representante por elección de Campeche, y al resultar triunfador, Vasconcelos decide ocupar el cargo que Ostoa dejaba vacante por representación proporcional. Alberto Aguirre, “Doble cachucha en Morena”, *El Economista*, 8 de julio de 2018, [https://www.google.com.mx/amp/s/eleconomista.com.mx/amp/opinion/Doble-cachucha-en-Morena-20180708-0077.html], (fecha de consulta: 8 de julio de 2018).

cargo de la Comisión de Relaciones Exteriores en el Senado, pero aún quedaban pendientes las acciones que realmente llevarían a cabo. En el proceso de transición, se constituyó un equipo que colaboró con los negociadores del TLCAN así como una propuesta de Andrés Manuel López Obrador a Donald Trump, presidente de Estados Unidos, en referencia a la estrategia para atender el problema migratorio y el desarrollo nacional, la cual estaba centrada en el desarrollo de una zona fronteriza franca en la que se buscara igualar, o al menos acercar, costos, salarios e impuestos en la zona fronteriza de México con Estados Unidos y que fueran similares a los que ya se manejan en el vecino país, para generar una franja de contención de migrantes; en tanto que en el proyecto de la frontera sur se proyectó generar una franja de desarrollo por medio del turismo, la instalación de ferrocarriles para promover el flujo ágil de mercancías provenientes de Asia y de Estados Unidos, así como la inversión pública para atraer a la inversión privada y con ello crear una zona de desarrollo en el sur y sureste del país.²⁶

Lo anterior nos lleva a considerar las promesas hechas en campaña y el planteamiento de que “la mejor política exterior es la política interior”. Para limar asperezas en la relación con el vecino del norte, se proyecta fomentar el desarrollo en el interior para limitar la migración. Pero lo anterior sigue siendo una promesa, por lo que aún falta tiempo para ver resultados tangibles y poder evaluarlos en función de las expectativas que se están generando, lo que puede ser un riesgo para el futuro gobierno, ya que si bien cuenta con un gran apoyo y bono democrático, parece estar en función de los pronto resultados de cambio que pueda presentar y en el cumplimiento de las promesas realizadas.

Cabe destacar que, como presidente electo, Andrés Manuel López Obrador tuvo reuniones con 22 representantes de gobiernos latinoamericanos en los que coincidieron en la relevancia de varios temas en común, como la migración y la inversión para generar desarrollo en la región. Asimismo, se reunió con el embajador de China en México Qiu Xhiaoqui, quien manifestó el interés de su país por incrementar el comercio y la inversión, particularmente en infraestructura, lo que debe contrastarse con la necesidad de nuestro país por disminuir el déficit comercial que se tiene con el país asiático.²⁷

²⁶ Andrés Manuel López Obrador, “Carta Firmada”, [<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/07/Carta-firmada.pdf>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2019).

²⁷ Véase diversas fuentes periodísticas sobre las acciones del presidente electo: [<https://lopezobrador.org.mx/2018/09/10/el-presidente-electo-recibe-la-visita-de-embajadores-de-rusia-y-el-vaticano/>], [<https://www.excelsior.com.mx/nacional/van-lopez-obrador-y-china-por-impulso-al-comercio-bilateral/1256182>], [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44930503>], [<https://www.excelsior.com.mx/nacional/exitosa-reunion-entre-lopez-obrador-y-ministra-de-canada-ebrard/1254614>], (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018).

Por último, se realizaron reuniones con los representantes de la Federación Rusa y del Vaticano. Con el primero, se puso de manifiesto el interés de Rusia por invertir en el sector automotriz y, con el nuncio apostólico, representante del Estado de la Ciudad del Vaticano, se habló del interés de Andrés Manuel López Obrador por generar acercamientos con las autoridades religiosas en el país.

En los meses de iniciada la administración, es importante señalar que las expectativas que pudo haber generado la propuesta de política exterior de la plataforma electoral presentada por la coalición Juntos Haremos Historia solo se ha cumplido el énfasis que el presidente ha puesto en reforzar la política interna sobre la actividad en el exterior, al punto de que la participación de México en foros internacionales de más alto nivel, como el G20, el Foro de Davos y la Cumbre de la Alianza del Pacífico, ha estado a cargo del Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, incluso ya se anunció que será él quien participará en la próxima Asamblea General de Naciones Unidas, a pesar de que México se perfila como candidato a ocupar un lugar de miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Lo anterior tiene relevancia en función de que estos foros se caracterizan por contar con la participación de los jefes de Estado y de gobierno, convirtiéndose en espacios de diálogo y negociación del más alto nivel gubernamental, por lo que la ausencia del presidente de México es muestra del lugar que ocupan los temas de política exterior para la actual administración.

Con el objetivo de disminuir el gasto del gobierno y concentrar la acción exterior en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), como fue presentado en la propuesta de campaña, se han cerrado las representaciones comerciales de la Secretaría de Economía en el exterior, solo dos quedan a cargo de la SRE; se pretende sustituir la labor de estas oficinas por medio de otros esquemas de trabajo desde las embajadas y consulados, lo que representa una disminución de las actividades de promoción comercial además del cierre de las 46 oficinas de ProMéxico, modificando las actividades que desarrollaban en diferentes países.

De igual manera, en los primeros meses de 2019, la administración de Andrés Manuel López Obrador tuvo que enfrentar una crisis ante el flujo de migrantes provenientes de Centroamérica que buscaban llegar a Estados Unidos. En un inicio, el presidente declaró que México dejaría pasar las caravanas migrantes y, a quienes así lo decidieran, se les proporcionaría trabajo en nuestro país. Sin embargo, la presión que esto ejerció en la frontera sur de Estados Unidos llevó a que el presidente Donald Trump amenazara el 30 de mayo a nuestro país con la imposición de aranceles si no se controlaba la migración. Donald Trump estableció un plazo de 90 días para hacer una evaluación de las acciones que México emprendería para contener la migración y, en función de ello, decidiría sobre la imposición o no de aranceles a los productos mexicanos.

La administración actual se vio forzada a tomar acciones al respecto. Entre éstas se cuenta el desplazamiento de efectivos de la Guardia Nacional hacia la frontera sur del país; asimismo, se instauró el programa Sembrando Vida cuyo objetivo es generar empleo para los migrantes en el campo de los estados del sur del país: Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Campeche; además de destinar recursos para establecer el mismo programa en El Salvador, Honduras y, próximamente, en Guatemala.

A pesar de ser una reacción a la declaración unilateral de Estados Unidos, este hecho solo aceleró la implementación de una de las propuestas de campaña en la que el objetivo planteado era crear esquemas para el desarrollo en el sur del país y en Centroamérica. El resultado de tales acciones en fechas cercanas al plazo establecido por Estados Unidos es una reducción de 56% del flujo migratorio.²⁸

De lo anterior se pueden recuperar algunas ideas centrales que serán determinantes en la política exterior del país: 1) la relación de México con Estados Unidos estará condicionada por el tema migratorio, lo que podrá recrudecerse en función del proceso electoral en el país vecino y contaminará otros temas de la relación bilateral, como el comercio; 2) la vinculación con Centroamérica tendrá mayor relevancia en función del control del flujo migratorio; 3) la política exterior de México, relegada a un segundo plano como ha sucedido hasta la actualidad, se convertirá en una política reactiva, cuyo margen de acción dependerá de la capacidad de respuesta y la presión que se ejerza desde el exterior hacia nuestro país, y 4) ante el poco interés hacia la política exterior, los vínculos con otras regiones y la participación en foros multilaterales serán desplazados por los temas nacionales.

REFERENCIAS

- Aguirre, Alberto, “Doble cachucha en Morena”, en *El Economista*, 8 de julio de 2018, [<https://www.google.com.mx/amp/s/eleconomista.com.mx/amp/opinion/Doble-cachucha-en-Morena-20180708-0077.html>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2019).
- BBC News, “Crisis migratoria: México asegura que redujo el flujo de migrantes un 56% desde que Trump amenazó con imponer aranceles a sus productos”, BBC News Mundo, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49616051>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2019).

²⁸ BBC News, “Crisis migratoria: México asegura que redujo el flujo de migrantes un 56% desde que Trump amenazó con imponer aranceles a sus productos”, BBC News Mundo, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49616051>].

- Coalición Por México al Frente, *Plataforma electoral 2018*, México, 2018, [<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-rp-5.1-a2.pdf>], (fecha de consulta: junio de 2017).
- Coalición PRI-PVEM-NA, *Plataforma Electoral y programa de gobierno 2018-2024*, [<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rp-unico-a2.pdf>], (fecha de consulta: junio de 2017).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2014.
- García, Carina, “Proceso electoral de 2018 arrancará el 8 de septiembre”, en *El Universal*, 26 de junio de 2017, [<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/06/23/proceso-electoral-de-2018-arrancara-el-8-de-septiembre>], (fecha de consulta: 26 de junio de 2017).
- López Obrador, Andrés Manuel, “Carta Firmada”, [<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/07/Carta-firmada.pdf>], (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2019).
- Neila Hernández, José Luis, “Política Exterior”, en Juan Carlos Pereira (coord.), *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Madrid, Ariel, 2008.
- Partido Revolucionario Institucional, “Eje 5: México abierto al mundo”, en *Plataforma electoral 2018*, México, 2018, [<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rp-unico-a2.pdf>], (fecha de consulta: junio de 2017).
- “Política exterior”, *Proyecto de nación 2018-2024*, [<http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>], (fecha de consulta: junio de 2017).
- “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024”, [<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>], encontrado en Proyecto 18 [<http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>], (fecha de consulta: junio de 2017).
- Velázquez Flores, Rafael, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1995.

SEGUNDA PARTE

7. INICIATIVAS GUBERNAMENTALES PARA LA DIGITALIZACIÓN EN LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO

ANDRÉS MORALES ALQUICIRA*
ARACELI RENDÓN TREJO**
SILVIA POMAR FERNÁNDEZ***

INTRODUCCIÓN

EN LA ECONOMÍA mundial han ocurrido cuatro revoluciones que han dado lugar a cambios importantes en los procesos de industrialización y de la vida diaria de sus habitantes. La Tercera Revolución Industrial se caracterizó por la automatización y el uso de las tecnologías de la información (TIC). En la Cuarta Revolución, los procesos se digitalizan y se incorporan nuevas herramientas tecnológicas –como el internet de las cosas, la nube, la realidad aumentada, la robótica colaborativa y los sistemas ciberfísicos que se comunican y colaboran entre sí– en la generación de productos y servicios. Todas las revoluciones industriales han tenido efectos importantes en la productividad y competitividad de las empresas, industrias y

* Profesor-investigador, Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco, México, correo electrónico: [amoraless@correo.xoc.uam.mx].

** Profesora-investigadora, Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco, México, correo electrónico: [arendo@correo.xoc.uam.mx].

*** Profesora-investigadora, Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco, México, correo electrónico: [silvia_pomar@yahoo.com].

países, así como en las relaciones económicas, políticas, sociales y en el medio ambiente. En específico, la Cuarta Revolución Industrial está generando cambios disruptivos en las actividades humanas.

El conocimiento acumulado, traducido en el avance científico y tecnológico, ha dado lugar a las condiciones que propiciaron el inicio de esta Cuarta Revolución. En los países desarrollados, su cultura, sistema educativo, organización productiva, gobierno y sus políticas públicas han favorecido la incorporación de esos procesos en las distintas actividades económicas. Pero, ¿qué está pasando en México?, ¿qué está haciendo el gobierno mexicano para que las empresas puedan incorporarse a esta revolución?

En este trabajo se abordan las iniciativas implementadas por algunos países para insertar exitosamente a la industria en la dinámica de la Cuarta Revolución Industrial. En primer lugar, se señalan algunos elementos que caracterizan a esta revolución; en segundo, se abordan las principales iniciativas de Estados Unidos (EU) y de algunos países de la Unión Europea (UE) y en la tercera parte se analizan las problemáticas que enfrenta México y las acciones que lleva a cabo para insertar la industria en las nuevas tendencias de producción.

LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

Las revoluciones industriales se caracterizan por cambios y avances tecnológicos disruptivos que transforman la vida de la población: estilo de vida, cultura, economía y organización social. A nivel económico, tienen impacto en el crecimiento, empleo y competitividad de los países. Para que haya una revolución industrial tiene que haber innovación de tal magnitud que rompa con lo establecido; esto constituye un punto de inflexión respecto de la forma en que tradicionalmente se produce. Así, el sustento de las revoluciones industriales son los adelantos tecnológicos.

En la Primera Revolución Industrial, el descubrimiento de la máquina de vapor y de nuevas materias primas (algodón, hierro, carbón, entre otras) llevó a la mecanización de las tareas. En la segunda, a mediados del siglo XIX, se hallaron nuevas fuentes de energía (gas, petróleo, electricidad) y se dieron avances en los sistemas de comunicación (radio, teléfono) y de transporte (automóviles y aparición del primer avión); la producción en masa y una mayor especialización de las tareas (división del trabajo) en los procesos productivos se hizo presente. En el siglo pasado, la Tercera Revolución Industrial implicó varios aspectos: el desarrollo de nuevas fuentes de energía (nuclear, eólica, solar, hidráulica) y las TIC (informá-

tica, electrónica y telecomunicaciones, internet y redes sociales). La informática y la automatización caracterizaron la Tercera Revolución Industrial.¹

El impulso a la industria llevó al mejoramiento tecnológico, a la innovación, lo que a su vez hizo posible el aumento de la productividad, de la eficiencia y del beneficio. La industria y su crecimiento ha sido el motor que ha propiciado cambios en los estilos de vida de la sociedad, de la cultura, la economía y la organización social. Como resultado de ello, el comercio y las ciudades han crecido y se ha mejorado el nivel de vida en la población.² La industria tiene un efecto multiplicador, ya que su crecimiento impacta no solo a los otros sectores de la economía, sino también a las localidades, regiones y países en los que se inserta.³ Aunque se ha reconocido la importancia que tiene la industria como impulsora del crecimiento y como elemento fundamental en la recuperación del crecimiento económico cuando hay crisis, son importantes más acciones que se encaminen a su apoyo.⁴

Actualmente nos encontramos en los inicios de la Cuarta Revolución Industrial. Hay cambio de paradigma, se desarrolla otra concepción de la industria en la que nuevos avances tecnológicos, materiales, software e innovación están presentes día a día, lo que está llevando a cambios radicales en la economía.

Características de la Cuarta Revolución Industrial

En la Cuarta Revolución Industrial las tecnologías digitales son aplicadas de forma creciente en prácticamente todos los procesos tecnológicos y organizacionales de las actividades económicas de la sociedad. Esto se conoce como *proceso de digitalización*. La digitalización permite la comunicación de equipos, procesos e incluso de productos conectados; ésta se aplica en todas las fases de la cadena de valor de una empresa u organización, hace que su funcionamiento sea más eficiente e, incluso, que pueda tomar decisiones “inteligentes”. Todo esto favorece a los consumidores al ofrecerles nuevos y mejores bienes y servicios a precios competitivos. Así, los consumidores cambian sus necesidades y exigencias.

¹ Carolina Castresana Sáenz, *Industria 4.0*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2016, p. 9.

² Carolina Castresana Sáenz, *op. cit.*, p.10.

³ Cuando la industria crece, lo hacen también los otros sectores económicos, “por cada euro producido por la industria en la UE, 34 céntimos proceden de otros sectores. Por ello, la UE se ha fijado el objetivo de aumentar el peso de la industria en el PIB europeo de 15.3 a 20% en 2020”. José Luis del Val Román, *Industria 4.0: la transformación digital de la industria*, País Vasco, Universidad de Deusto, 2016, p. 4.

⁴ José Luis del Val Román, *op. cit.*, p. 4.

Los nuevos mercados se basan en la personalización y en la creación de nuevos productos y servicios innovadores. Los clientes exigen calidad a sus productos, pero están más dispuestos a pagar por la experiencia o el servicio más que por el producto en sí. Por ello, en esta etapa es una necesidad el añadir al producto servicios nuevos, experiencia individualizada, capacidad de actualización; esto es, añadir software y conectividad a cualquier producto.⁵

Entre los facilitadores de crecimiento y eficiencia se encuentran las soluciones, innovaciones, cadenas de suministro y fábricas inteligentes:

- a) Soluciones inteligentes: con productos y servicios inteligentes,⁶ también denominados sistemas ciberfísicos (CPS), captan información del entorno que es utilizada por los fabricantes.
- b) Innovación inteligente: algunas se extienden a toda la empresa con información que se genera *en y hacia* ella con apoyo de soluciones informáticas, otras se aplican durante en el ciclo de vida del producto inteligente y conectado.
- c) Cadenas de suministro inteligentes: redes colaborativas ágiles y cadenas de suministro conectadas.
- d) Fábrica inteligente: caracterizada por controlar la producción descentralizada, está formada por unidades de producción inteligentes vinculadas al ecosistema de fabricación, los cuales la convierten en una red de agentes que toman decisiones optimizadas a nivel local.⁷

Los facilitadores que posibilitan esto son tecnologías de uso cada vez más cotidiano como la comunicación móvil, la nube, el análisis de datos (*Big Data*), la comunicación de máquina a máquina (M2M), las plataformas sociales, la impresión 3D (fabricación aditiva), la robótica colaborativa y la realidad aumentada.

En las fábricas inteligentes se cuenta con máquinas de gran capacidad de comunicación M2M, solo son “vistas” cuando requieren mantenimiento ya que pueden operar y configurarse de manera autogestionada. Inclusive el mantenimiento puede ser indicado por las mismas máquinas.⁸

⁵ *Idem*.

⁶ Son productos y servicios que cuentan con sistemas electrónicos, software y conectividad que les permiten operar de manera diferente y con nuevas funciones. Los servicios inteligentes se encuentran en nuevos modelos de negocio, en los que los modelos Big Data pueden automatizar la toma de decisiones.

⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁸ Ahora es común ver en los automóviles los indicadores de que es necesaria la revisión de ciertas partes.

Como en todas las revoluciones industriales, los cambios disruptivos modifican las necesidades y el perfil de los empleos; se requieren otras habilidades, competencias y conocimientos para el manejo de estas nuevas tecnologías. Dado el manejo “autosuficiente” que tienen estas máquinas inteligentes, se requieren menos trabajadores para su manejo; esto tendrá un impacto en los empleos, habrá despidos en ciertas actividades en las que las tareas hechas por trabajadores estarán (o están ya) a cargo de máquinas, robots. En otras se requerirá de personal calificado para operar estas máquinas.

La Cuarta Revolución Industrial y la globalización

La globalización de la economía ha llevado a la producción de mercancías globales, es decir, bienes cuyas ideas, proyectos y elaboración se realiza en diferentes partes del planeta. Se ha creado un mundo multipolar y con especializaciones:

- Estados Unidos, en capital y tecnología
- China, en bienes manufacturados
- Arabia Saudita y Rusia, en energía
- Alemania, Japón, Corea, en manufactura de bienes de alta tecnología
- Brasil, en alimentos y materias primas

La producción industrial se dirigió a Asia; el diseño y el valor agregado a Estados Unidos y Europa.

Con la crisis de 2008 se observó que los países en donde la industria crecía, la recuperación se daba con más facilidad que en aquellos en los que ésta se había descuidado. Se detectó también que en algunos países desarrollados la industria había perdido capacidad y participación en la economía. Ello hizo evidente la necesidad de impulsarla. Con la concientización de su importancia económica, los países desarrollados han implementado respuestas integrales para impulsarla, se han activado proyectos industriales de nuevas tecnologías y generado una creciente competencia por la atracción de inversión. Todo ello ha favorecido el desarrollo de una nueva economía digital en torno a la fábrica.

LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL: INICIATIVAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS PARA RECONVERTIR SU INDUSTRIA

La Cuarta Revolución Industrial se desarrolla en un contexto mundial en el que están presentes conflictos que, dada la globalización de la economía, tienen efectos en todos los países. Éstos enfrentan problemas diferentes de acuerdo a sus recursos, su desarrollo, sus políticas, entre otros aspectos, y buscan la manera de resolverlos.

El Foro Económico Mundial identifica problemas clave para los países.⁹ Para la UE señala, entre otros, los siguientes:¹⁰

- El cambio del entorno comercial
- La política de las grandes potencias
- Las consecuencias de la crisis del euro
- El populismo
- Las relaciones transatlánticas
- Las migraciones y refugiados
- La era digital

Con el fin de hacer frente a sus problemas, en 2010 la UE puso en marcha la estrategia de crecimiento denominada Europa 2020, con la que ha abordado retos de corto y mediano plazo. Los primeros se relacionan con la crisis de 2008 (como la exigencia de reformas estructurales para estimular su crecimiento inmediato) y los segundos con la necesidad de preparar a sus sectores productivos para el futuro. En esta estrategia, los aspectos sociales, la salud y el medio ambiente son también considerados. La UE se planteó afrontar problemas¹¹ como el cambio climático, el desempleo, la salud y el envejecimiento de la población, el uso ineficiente de los recursos materiales, la seguridad energética y el transporte contaminante,

⁹ World Economic Forum, “Problemas mundiales”, [<https://toplink.weforum.org/knowledge/explore/global-issues>], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018).

¹⁰ World Economic Forum, “Economías”, [<https://toplink.weforum.org/knowledge/insight/a1Gb0000000LHMSEAO/explore/summary>], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018).

¹¹ Comisión Europea, “Europa 2020: La estrategia europea de crecimiento, comprender las políticas de la Unión Europea, Por un futuro sostenible y generador de empleo”, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013, [https://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PresidenciaJusticia/Areas/PJ_04_Informacion_de_la%20Union_europea/01_Europe_Direct_Aragon/Publicaciones%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea/Europa%202020%20-%20la%20estrategia%20europea%20de%20crecimientoA.pdf], (fecha de consulta: 6 de abril de 2018), p. 3.

entre otros. Para su tratamiento ha contado con la participación de sus sectores tecnológicos más avanzados (como el de nanotecnología, nanoelectrónica, fotónica, biotecnología y el de materiales avanzados) obteniendo resultados favorables. Desde la implementación de la estrategia reconoció que para lograr mejores resultados era necesario impulsar la integración de los sectores avanzados en un ecosistema tecnológico que potenciara los beneficios. La implementación de esa integración ha demandado una mayor intervención de los gobiernos de la UE. En términos operativos, la integración tecnológica se está construyendo mediante un profundo proceso de digitalización de la cadena de valor. Ese proceso de integración tecnológica, vía digitalización, no solo ocurre en la UE, también en otros países desarrollados –como Estados Unidos– y en desarrollo –como México.

De acuerdo con el Foro Económico Mundial los problemas actuales y previsibles en el futuro inmediato de EU son:¹²

- La economía digital
- La competitividad
- El futuro del trabajo
- Los sistemas de energía sostenibles
- La dinámica geopolítica

Al igual que en la UE, en EU la digitalización industrial contribuirá a resolver sus problemas. Éstos y otros países desarrollados implementan, con distinta profundidad, iniciativas que buscan promover el desarrollo de tecnologías para lograr la transformación digital de la industria y programas para atender su funcionamiento y las repercusiones sociales que ellas originan (cuadro 7.1).

La reconversión digital de la industria en Estados Unidos

Estados Unidos fue uno de los primeros países en promover la reconversión digital de la industria. En 2010, el gobierno federal implementó la iniciativa presidencial Advance Manufacturing National Program la cual tenía por objetivo identificar cómo implementar la manufactura inteligente en el nuevo siglo. Desde el inicio de sus operaciones contó con la participación de las principales empresas y departamentos del campo de la fabricación avanzada de EU.

¹² World Economic Forum, “Economías”, [<https://toplink.weforum.org/knowledge/insight/a1Gb000000LHMsEAO/explore/summary>], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018).

CUADRO 7.1. INICIATIVAS PARA LA RECONVERSIÓN DIGITAL DE LA INDUSTRIA

Año	País	Iniciativa	Promotor	Objetivo	Acciones
2010	Estados Unidos	Advance Manufacturing National Program	Iniciativa presidencial	Identificar cómo implementar la manufactura inteligente en el siglo XXI.	Se definen estrategias para impulsar la colaboración de empresas, gobierno y universidades para digitalizar la industria.
2011	Estados Unidos	Advanced Manufacturing Partnership 2.0	Iniciativa presidencial con colaboración empresarial	Fomentar la digitalización de la industria.	Se identifican oportunidades de colaboración entre industria, gobierno, universidades y centros de investigación para desarrollar nuevas tecnologías y procesos de producción industrial.
2012	Alemania	Plattform Industrie 4.0	Asociaciones alemanas industriales (eléctrica, electrónica, digital y de ingeniería)	Identificar tendencias y elaborar recomendaciones conjuntas en diferentes áreas en el marco de la reindustrialización.	Se identifican tendencias, se elaboran recomendaciones y se acompañan proyectos sobre tecnologías habilitadoras, innovación, arquitectura de referencias, estándares, normas, seguridad de sistemas, marco legal, educación y formación de recursos.
2013	Francia	Novelle France Industrielle	Ministerio de Economía, Industria y Digitalización	Modernizar y dirigir la industria y el comercio hacia la digitalización. Permitir que los industriales se beneficien de las contribuciones de las nuevas tecnologías digitales.	Se promueve la implementación de programas de educación y tecnologías habilitadoras para la industria 4.0. Se acompañan proyectos para la industria del futuro. Se otorga financiamiento adicional y beneficios fiscales. Creación de una plataforma común de operaciones.

2013	Inglaterra	See Inside Manufacturing	Departamento Ministerial de Negocios, Innovación y Habilidades	Crear empleo y contribuir al crecimiento económico mediante la transformación de la industria.	Se promueve la vinculación Universidad-Empresa destacando la participación de los estudiantes. Fomento a la ciencia e innovación. Apoyo a emprendedores.
2013	Unión Europea	ICT Innovation for Manufacturing SMES (4MS)	Comisión Europea	Expandir la innovación digital de las PYMES manufactureras en Europa.	Iniciativa de innovación de 77 millones de euros para el sector manufacturero, dirigido especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYME) de alta tecnología, para beneficiarse de los avances en TIC.

Fuente: Elaboración propia con base en us Government, "Public Law 111-358—JAN. 4, 2011, America Competes Reauthorization Act of 2010, Sec. 102"; [https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ358/pdf/PLAW-111publ358.pdf], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018). Henning Kagermann, Wolfgang Wahlster y Johannes Helbig, "Securing future of German manufacturing industry recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0", Frankfurt, Acatech-National Academy of Science and Engineering, 2013. [http://digital.bib-bvb.de/view/bvbsingle/single.jsp?dvs=1536706262806~609&locale=es_419&VIEWER_URL=/view/bvbsingle/single.jsp?&DELIVERY_RULE_ID=39&bfe=view/action/singleViewer.do?dvs=&frameId=1&usePid1=true&usePid2=true], (fecha de consulta: 29 de marzo de 2018). Catherine Raffour, "Nouvelle France Industrielle", *Fiche repère Futuris*, julio, 2016, [http://www.anrt.asso.fr/sites/default/files/fiche-repe-re-nouvelle-france-industrielle.pdf], (fecha de consulta: 30 de marzo de 2018). Government UK, "See Inside Manufacturing. Documents related to the programme that aims to change young people's perception of manufacturing", Londres, 1° de septiembre de 2014. [https://www.gov.uk/government/collections/see-inside-manufacturing], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018). European Commission-4MS, "Innovation: ICT for Manufacturing smes", Bruselas, 13 de junio de 2013, [https://ec.europa.eu/digital-single-market/innovation-ict-manufacturing-smes], (fecha de consulta: 8 de abril de 2018.)

La fabricación avanzada consiste en una familia de actividades que dependen del uso y coordinación de información, automatización, computación, software, e interconexión o que hacen uso de materiales avanzados y capacidades emergentes desarrollados por las ciencias físicas y biológicas.¹³ Comprende tanto las nuevas formas de fabricar productos, como la fabricación de nuevos productos mediante las tecnologías más avanzadas.

La fabricación avanzada incluye todas las fases de la cadena de valor (la preproducción, la producción y la postproducción). En materia de preproducción, abarca actividades como la investigación, el desarrollo de productos y servicios, y la gestión de proveedores. En la fase de producción, el manejo de materias primas, los procesos, los recursos, las personas y el producto físico; en la fase de postproducción incluye la logística, los servicios de postventa, el consumo y la eliminación de residuos.

En 2011, se creó la asociación Advanced Manufacturing Partnership 2.0, responsable de planificar y coordinar los programas y las actividades federales en investigación y desarrollo de fabricación avanzada. Sus actividades se han dirigido a identificar y promover oportunidades de colaboración entre la industria, el gobierno, las universidades y los centros de investigación para desarrollar nuevas tecnologías y procesos de producción en todo tipo de industrias y tamaño de empresas.¹⁴

En 2016 se establece el programa Manufacturing USA, con el que se busca hacer conciencia sobre la importancia de la fabricación avanzada para asegurar el liderazgo tecnológico de EU. Además de la Oficina del Advance Manufacturing National Program, en este programa participan varios departamentos federales (Educación, Comercio, Agricultura, Energía y Defensa), la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio, la Fundación Nacional de Ciencias y 1 174 organizaciones productivas, educativas y de investigación.¹⁵

¹³ INDRA Business Consulting, "Manufactura avanzada y efectos de la reestructuración industrial a nivel sectorial y territorial", México, octubre 2015, pp.12-22, [https://siteassets.pagecloud.com/gobernanza-agendas-innovacion/downloads/5_FINNOVA-SeminarioInternacional-ConferenciaIBC-IbonIturriaga-ID-a0e8b85b-688d-4d27-839e-58514f0d75c5.pdf], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).

¹⁴ US Government, "Public Law 111-358-JAN. 4, 2011, America Competes Reauthorization Act of 2010, Sec. 102". [<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ358/pdf/PLAW-111publ358.pdf>], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).

¹⁵ US Government, "Manufacturing USA, Annual Report, 2016", Washington, DC, Advanced Manufacturing National Program Office, 2017, p. 16. [<https://www.manufacturingusa.com/sites/prod/files/Manufacturing%20USA-Annual%20Report-FY%202016-web.pdf>], (fecha de consulta: 2 de abril de 2018).

Iniciativas de reconversión digital en la Unión Europea

En los países de la UE también han surgido varias iniciativas para impulsar el proceso de digitalización de la industria. En 2012, por ejemplo, surge en Alemania la iniciativa denominada Platform Industrie 4.0 desarrollada por asociaciones alemanas de ingenieros de las industrias eléctrica, electrónica y digital. Su objetivo fue identificar tendencias y elaborar recomendaciones conjuntas, en diferentes áreas de la manufactura avanzada, en el marco de la reindustrialización. La iniciativa marca la visión de desarrollo industrial de Alemania en el nuevo siglo y se basa en el concepto de fábrica inteligente, el cual, según Kagerman, Wahlster y Helbing: “Constituye un ecosistema donde conviven la digitalización de extremo a extremo, los procesos y productos inteligentes y las tecnologías habilitadoras”.¹⁶

La iniciativa Platform Industrie 4.0 consiste en la implantación de una red tecnológica de producción inteligente para que máquinas, dispositivos, sistemas y trabajadores colaboren entre sí. Su operación se basa en sistemas CPS que permiten integrar máquinas inteligentes, sistemas de almacenamiento de información y equipos de producción capaces de intercambiar información de manera automática y autónoma, lanzar acciones y controlarse de forma recíproca.

Entre las acciones llevadas a cabo por esta iniciativa se encuentran la identificación de tendencias de desarrollo industrial, la elaboración de recomendaciones y el acompañamiento de proyectos en temas de tecnologías habilitadoras, innovación, arquitectura de referencias, estándares, normas, seguridad de sistemas, marco legal, educación y formación de recursos.¹⁷

Las iniciativas de reconversión digital industrial de EU y Alemania presentan diferencias en la naturaleza del organismo promotor, enfoque y objetivos (cuadro 7.2).

Otros países europeos como Francia e Inglaterra también han desarrollado iniciativas para reconvertir sus industrias. En 2013, Francia implementó la Nouvelle France Industrielle, iniciativa promovida por el Ministerio de Economía, Industria y Digitalización. Con ella se busca modernizar y dirigir la industria y el comercio hacia la digitalización, así como permitir que los industriales se beneficien de las contribuciones de las nuevas tecnologías digitales.¹⁸

¹⁶ Henning Kagermann, Wolfgang Wahlster y Johannes Helbig, “Securing future of German manufacturing industry recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0”, Frankfurt, Acatech-National Academy of Science and Engineering, 2013, pp. 20-21, [http://digital.bib-bvb.de/view/bvbsingle/single.jsp?dvs=1536706262806~609&locale=es_419&VIEWER_URL=/view/bvbsingle/single.jsp?&DELIVERY_RULE_ID=39&bfe=view/action/singleViewer.do?dvs=&frameId=1&usePid1=true&usePid2=true], (fecha de consulta: 29 de marzo de 2018).

¹⁷ Henning Kagermann, Wolfgang Wahlster y Johannes Helbig, *op. cit.* pp. 6-7.

¹⁸ Catherine Raffour, “Nouvelle France Industrielle”, *Fiche repère FUTURIS*, julio, 2016, pp.1-5, [<http://www.anrt.asso.fr/sites/default/files/fiche-repere-nouvelle-france-industrielle.pdf>], (fecha de consulta: 30 de marzo de 2018).

CUADRO 7.2. DIFERENCIAS ENTRE INICIATIVAS DE RECONVERSIÓN
DIGITAL INDUSTRIAL EN EU Y ALEMANIA

EU Advance Manufacturing National Program Iniciativa pública	Alemania Industrie 4.0 Plattform Iniciativa privada
<p>Coordinado por un órgano asesor de la Oficina Ejecutiva del Presidente, participación de departamentos de Estado, centros de investigación nacional, empresas y agentes científico-tecnológicos líderes de diferentes departamentos relacionados con la fabricación avanzada.</p>	<p>Liderado por asociaciones empresariales de ingeniería y electrónica, así como por sus asociados. Cuenta con grupos de trabajo temáticos (ciberseguridad, estandarización, I+D+i, entre otros) abiertos a cualquier agente (empresas de otros sectores, agentes científico-tecnológicos, etcétera).</p>
<p>Enfoque dirigido a los ámbitos científicos, tecnológicos y de innovación para la fabricación avanzada (procesos, materiales, inteligencia, etcétera).</p>	<p>Enfoque dirigido a sistemas inteligentes.</p>
<p>Objetivo: asesorar al Gobierno sobre inversiones y mecanismos de apoyo a proyectos relacionados con la fabricación avanzada, a fin de asegurar la posición de liderazgo mundial.</p>	<p>Objetivo: profundizar la exploración de las medidas necesarias para implementar la iniciativa, con el fin de hacer recomendaciones al gobierno. Favorecer el posicionamiento de la industria alemana de fabricantes de medios de producción y proveedores de soluciones. Crear nuevos nichos de mercado.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en INDRA Business Consulting, “Manufactura avanzada y efectos de la reestructuración industrial a nivel sectorial y territorial”, México, octubre, 2015.

Entre sus principales acciones destacan la promoción e implementación de programas de educación y tecnologías habilitadoras para la industria 4.0, el acompañamiento de proyectos para la industria futura, el otorgamiento de financiamiento adicional y beneficios fiscales para los que se involucran en proyectos de tecnología inteligente. También incluye la participación del gobierno, la industria y los sectores académicos y de investigación en la construcción de una plataforma común de operaciones para la industria.

Por su parte, Inglaterra implementó en 2013 la iniciativa *See Inside Manufacturing*. Consiste en una asociación entre el gobierno y la industria para impulsar la reconversión digital de la economía con base en la formación de los futuros operarios, esto es, los estudiantes de entre 11 y 19 años. Los principales objetivos de la iniciativa son: cambiar la impresión de los estudiantes sobre la manufactura moder-

na; abrir las puertas de las empresas para que los estudiantes tengan experiencia en fabricación avanzada; fomentar la vinculación universidad-empresa para desarrollar la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendimiento;¹⁹ apoyar las estrategias impulsadas por el gobierno y la industria.

En 2013, la UE implementó la iniciativa *ICT Innovation for Manufacturing SMES* (Innovación en TIC para las Pequeñas y Medianas Empresas Manufactureras), con el objetivo de expandir la innovación digital de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) manufactureras para garantizar el liderazgo europeo en la fabricación. La iniciativa persigue conectar las PYMES con los centros europeos de innovación digital para ayudarlas a probar y adoptar las tecnologías digitales más recientes.²⁰

LA CUARTA REVOLUCION INDUSTRIAL EN MÉXICO

El avance tecnológico disruptivo que se está dando en gran cantidad de actividades industriales, el cual permea cada vez más las actividades de los habitantes de las ciudades de los países industrializados desarrollados y en desarrollo, ha llevado a que los gobiernos de estos últimos consideren qué acciones deben implementarse para insertar sus economías a esa tendencia.

Uno de los aspectos fundamentales es identificar cuáles son los problemas concretos a los que se enfrentan. El Foro Económico Mundial realizado en 2018 identifica los problemas clave que tienen los países de América Latina y México (Cuadro 7.3).²¹

En México se ha logrado estabilidad macroeconómica, sin embargo, la crisis de 2008 tuvo entre otros efectos la disminución del ritmo de crecimiento en el país, la depreciación de la moneda nacional, el aumento del desempleo²² y la pobreza, de

¹⁹ Government UK, “See Inside Manufacturing. Documents related to the programme that aims to change young people’s perception of manufacturing”, Londres, 1° de septiembre de 2014, [<https://www.gov.uk/government/collections/see-inside-manufacturing>], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018).

²⁰ Los centros de innovación digital europeos trabajan en cuatro áreas tecnológicas: sistemas físicos cibernéticos e internet de las cosas, servicios de simulación basados en la nube y análisis de datos, aplicaciones basadas en láser y fabricación aditiva, y robótica. European Commission-14MS, “Innovation: ICT for Manufacturing SMES”, Bruselas, 13 de junio de 2013, [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/innovation-ict-manufacturing-smes>], (fecha de consulta: 8 de abril de 2018).

²¹ World Economic Forum, “Economías”, *op. cit.*

²² Por esa crisis se perdieron más de 50 millones de empleos en todo el mundo. International Labour Organization, “Global Employment Trends 2013: Facts and Figures for Latin America & the Caribbean”, 22 de febrero de 2013, [<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/glo->

la disminución del poder adquisitivo de la gran mayoría de la población. Es decir, hay problemas que no se han logrado resolver y que es necesario atender con vistas a los cambios que implica la Cuarta Revolución Industrial.

CUADRO 7.3. PROBLEMAS DE LAS ECONOMÍAS EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

América Latina	México
Productividad baja	Productividad baja
Vulnerabilidad macroeconómica	Limitada infraestructura
Integración y cooperación regional	Corrupción
Modernización institucional	Desigualdad
Sostenibilidad ambiental	Seguridad y crimen organizado
Tecnología y conectividad	Diversificación del comercio
Inclusión social	
Seguridad y crimen organizado	

Fuente: Elaboración propia con base en World Economic Forum, “Economías”, [<https://toplink.weforum.org/knowledge/insight/a1Gb000000LHMsEAO/explore/summary>], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018).

A pesar de los logros macroeconómicos, la desigualdad es un tema presente en la economía mexicana que se pone de manifiesto en múltiples aspectos: la distribución del ingreso en las regiones del país, en las ciudades, entre las empresas, en las distintas actividades económicas, sean industriales, de servicios o ligadas al agro; hay grandes disparidades en múltiples aspectos en el país. Aunque se pueden observar grandes avances en cuanto a infraestructura, aún son insuficientes para lo que requiere un país de las dimensiones de México, incluso con los parques industriales y puertos interiores encaminados a apoyar la actividad productiva. Es necesario que la producción destinada a la exportación se diversifique y se abran nuevos mercados para no depender, como hasta ahora sucede, del que ha sido el principal destino de las ventas al exterior: EU.

La corrupción, la inseguridad y la delincuencia son también problemas que afectan la actividad económica pues implican costos extra a las empresas y a la población en general, además que desalientan la inversión ante el temor de enfrentar problemas de extorsión o dificultades para emprender proyectos diversos.

[bal-employment-trends/2013/WCMS_202318/lang--en/index.htm](https://www.weforum.org/publications/bal-employment-trends/2013/WCMS_202318/lang--en/index.htm)], (fecha de consulta: 29 de abril de 2018).

Otro aspecto importante es la productividad de las empresas; aquí está presente otra vez la disparidad. En el país coexisten empresas muy diferentes, desde las de tamaño micro hasta las grandes con más de 250 trabajadores,²³ todas ellas con características diferentes. La brecha es muy grande entre empresas en una misma actividad económica²⁴ y las que se ubican en diferentes regiones del país. Las de mayor tamaño cuentan con recursos económicos, humanos y tecnológicos que les permiten hacer frente a los retos de la competencia en una economía abierta y globalizada, otras se encuentran muy limitadas en recursos de todo tipo, incluso las hay de subsistencia. La productividad de las grandes es superior a las de menor tamaño (cuadro 7.4).

CUADRO 7.4. BRECHA DE PRODUCTIVIDAD. NÚMERO DE VECES QUE LA EMPRESA GRANDE ES MÁS PRODUCTIVA QUE LAS MIPYMES

País	Tamaño de empresa*		
	Micro	Pequeña	Mediana
Argentina	4.2	2.8	2.1
Brasil	10	3.7	2.5
Chile	33.3	3.8	2.2
Perú	16.7	6.3	2
México	6.3	2.9	1.7
Alemania	1.5	1.4	1.2
España	2.2	1.6	1.3
Francia	1.4	1.3	1.25
Italia	2.4	1.6	1.2
Unión Europea	1.7	1.6	1.2

* La información no corresponde a los mismos años para todos los países.

Fuente: Secretaría de Economía, “PND 2013-2018. Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018”, 21 de noviembre de 2013, p. 32. [http://eee.economía.gob.mx/files/prodein/Programa_de_Desarrollo_Innovador], (fecha de consulta: 22 de abril de 2018).

En todos los países que se muestran en el cuadro anterior, las empresas de mayor tamaño son más productivas que las menores; la diferencia se acentúa si se les compara con las microempresas. Cabe aclarar que el tamaño de las empresas

²³ Hay empresas de capital privado nacional y de capital foráneo.

²⁴ Las hay con tecnología moderna y con tecnología madura.

en los diferentes países no corresponde al mismo número de empleados y montos vendidos.²⁵ En México, la gran empresa es seis veces más productiva que las de tamaño micro, casi tres veces más que la pequeña y 1.7 más que la mediana. Hay grandes diferencias entre ellas. La brecha productiva se explica, entre otras causas, por un crecimiento económico sectorial y regional desigual, insuficientes polos de desarrollo y un crecimiento empresarial limitado. Ante ese panorama, en 2018, el entonces Secretario de Economía de México Ildefonso Guajardo Villareal expuso que los retos que enfrentaba México para implementar la industria 4.0 eran los siguientes:²⁶

- Impulsar una mayor inversión en ciencia y tecnología.
- Mejorar la formación de los jóvenes para que cuenten con las capacidades y habilidades acordes a los rápidos cambios tecnológicos.²⁷
- Acercar la academia y los centros de investigación al sector productivo.
- Destinar recursos a proyectos con mayor potencial de crecimiento.
- Impulsar centros de investigación e innovación.
- Facilitar la transferencia de tecnología.

Aún es insuficiente la generación de innovaciones, no obstante la adopción de tecnologías de la información y comunicación, las empresas de menor tamaño aún no llevan a cabo cambios profundos en sus sistemas organizacionales, productivos y de servicios. En la industria son pocas las empresas que pueden destinar recursos a la investigación, desarrollo e innovación. El número de las que pueden incorporar las tecnologías más avanzadas y la digitalización a toda la cadena de valor es todavía pequeño.

Las grandes empresas son principalmente las que se están reconvirtiendo tecnológicamente. Algunas ya cuentan con plataformas y recursos digitales²⁸ que per-

²⁵ Hay diferencias en cuanto al número de empleados y monto de ventas en los países. Por ejemplo en Alemania, una empresa pequeña tiene entre 0 y 9 empleados con ventas de menos de un millón de euros; la mediana tiene entre 10 y 499 con ventas que pueden ir desde 1 hasta 50 millones; las grandes cuentan con 500 y más empleados con ventas de más de 500 millones de euros. Klaus Schmidt, “Pymes y la Política Comercial de Alemania”, 17 de junio de 2014, [<http://www.senado.gov.ar/upload/14212.pdf>], (fecha de consulta: 28 de abril de 2018).

²⁶ Ildefonso Guajardo Villareal, “Modelo de política pública”, Secretaría de Economía-PROSOFT, conferencia, 19 de febrero de 2018, [<https://www.youtube.com/watch?v=GML9dWqdnEY&feature=youtu.be>], (fecha de consulta: 29 de abril de 2018).

²⁷ Será importante una formación dual en la que, además de la academia, se vinculen más a las actividades productivas de las empresas.

²⁸ José Antonio Lazcano Ponce, “La disrupción del internet de la producción”, Conferencia, II Reunión de la Conferencia de ciencia, innovación y TIC de la CEPAL, San José-Costa Rica, 13 de

miten optimizar sus procesos, conocer mejor las características, necesidades y deseos de sus clientes, es el caso de Bosch, Honeywell, Nissan, Intel, KIA,²⁹ Silanes, entre otras empresas. Cabe destacar que la mayoría de estas empresas son multinacionales, no obstante, también hay empresas nacionales de cualquier tamaño (micro, pequeñas, medianas y grandes) que se están reconvirtiendo.

El trabajador es un factor productivo de fundamental importancia. La generación de nuevos conocimientos en el proceso productivo lleva a mejores resultados en la empresa, así como a favorecer condiciones que permitan la innovación. Un aspecto importante es su capacitación para la adopción de nuevas tecnologías, así como su retribución salarial. Estos aspectos deberán ser tomados en cuenta.

Iniciativas institucionales para estimular la digitalización de la industria

En México, las estrategias para reconvertir la industria hacia la digitalización se realizan por medio de un comité intersectorial para la innovación encabezado por la Secretaría de Economía (SE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Este comité cuenta con la participación de otras instancias del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los sectores empresarial, científico y académico. En 2011, por medio de la SE y el Conacyt se implementó un programa denominado Programa Nacional de Innovación (PNI) con el objetivo de promover y fortalecer la productividad y competitividad del aparato productivo nacional mediante la innovación en los procesos productivos y de servicios.³⁰ Ese año se creó el Fondo de Innovación Tecnológica (FIT)³¹ con el propósito de apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y a las personas físicas con actividad empresarial

septiembre de 2016, p. 11, [<https://innovalac.cepal.org/sites/innovalac/files/presentations/lazcano.pdf>], (fecha de consulta: 25 de abril de 2018).

²⁹ La empresa KIA Motors llegó a México en 2016, cuenta con una planta de producción en Pesquería, Nuevo León. Gracias a su línea de producción flexible puede producir una unidad cada 53 segundos: “El proceso de producción inicia en la nave de Estampado, le sigue la nave de Soldadura; posteriormente, Pintura para terminar el proceso de Ensamblaje... La planta más moderna del sistema global KIA Motors, tiene una capacidad instalada de 400 000 unidades por año, su plan es surtir los autos compactos para el continente americano”. La nota completa puede verse en Lilia González, “KIA ha ensamblado 417 000 autos en su planta de NL”, *El Economista*, 17 de mayo de 2018, p. 26.

³⁰ Secretaría de Economía, “Programa Nacional de Innovación”, México, 20 de diciembre de 2010, [<http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/innovacion/innovacion-programa-nacional-innovacion>], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).

³¹ Secretaría de Economía, “Fondo de Innovación Tecnológica”, México, 13 de junio de 2011, [<http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/innovacion/innovacion-fondos/fondo-de-innovacion-tecnologica-fit>], (fecha de consulta: 16 de abril de 2018).

que desarrollen o adopten actividades de innovación y desarrollo tecnológico en los sectores de manufactura avanzada, tecnologías para la salud, agroalimentaria, biotecnología, nanotecnología, tecnologías móviles, multimedia, tecnologías limpias y energías renovables.

Para las empresas de cualquier tamaño que hacen investigación, desarrollo de tecnología o innovación en nuevos productos, procesos o servicios de manera individual o vinculada con instituciones académicas o centros de investigación públicos nacionales, existen programas complementarios de estímulos a la innovación como el Programa de Estímulos a la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (PEI) de Conacyt.³² Aunque está dirigido a apoyar a las empresas que desarrollan o adoptan actividades de innovación y desarrollo tecnológico en los sectores de manufactura avanzada, en la práctica también apoya a otros sectores,³³ siempre y cuando hagan esfuerzos por incorporar procesos tecnológicos avanzados. Así, entre 2009 y 2016, el Programa respaldó 5 581 proyectos de 33 sectores industriales con un monto promedio por proyecto-sector de 4.01 millones de pesos (cuadro 7.5).

CUADRO 7.5. PEI: PROYECTOS Y MONTO DE APOYO SEGÚN SECTOR INDUSTRIAL (2009-2016)

Sector industrial	Número de Proyectos	Monto total por sector (millones de pesos)	Monto total por sector (porcentaje)	Monto promedio por proyecto-sector (millones de pesos)
1 Tecnologías de la información	820	2 747	12	3.35
2 Automotriz	448	2 334	10	5.21
3 Alimentos	488	2 013	9	4.13
4 Agroindustrial	454	1 821	8	4.01
5 Química	410	1 508	7	3.68
6 Biotecnología	301	1 286	6	4.27
7 Maquinaria industrial	292	1 229	5	4.21

³² Secretaría de Economía, “Programa de Estímulos a la Innovación”, México, 30 de junio de 2014, [<https://www.conacyt.gob.mx/index.php/fondos-y-apoyos/programa-de-estimulos-a-la-innovacion>], (fecha de consulta: 18 de abril de 2018).

³³ José Antonio Lazcano Ponce, *op. cit.*, p. 19.

8 Metalmecánica	232	1 212	5	5.22
9 Salud	262	1 156	5	4.41
10 Energía	250	1 110	5	4.44
11 Farmacéutica	240	799	3	3.33
12 Aeroespacial	153	767	3	5.01
13 Electrónica	135	750	3	5.56
14 Plásticos	196	680	3	3.47
15 Construcción	146	529	2	3.62
16 Metalurgia	115	509	2	4.43
17 Equipo de medición y control	93	313	1	3.37
18 Servicios	81	306	1	3.78
19 Textil	49	279	1	5.69
20 Minería	59	275	1	4.66
21 Eléctrica	76	268	1	3.53
22 Telecomunicaciones	56	212	1	3.79
23 Mecatrónica	52	166	1	3.19
24 Petroquímica	31	153	1	4.94
25 Cuero y calzado	40	130	1	3.25
26 Instrumental electromédico	26	116	1	4.46
27 Siderurgia	21	69	0	3.29
28 Óptica, equipos y sistemas	19	64	0	3.37
29 Impresión	14	63	0	4.50
30 Muebles	8	41	0	5.13
31 Comunicaciones	12	24	0	2
32 Máquinas de oficina	1	3	0	3
33 Editorial	1	2	0	2
Total	5 581	22 934	100	4.01

Fuente: Elaboración propia con base en José Antonio Lazcano Ponce, “La disrupción del Internet de la producción”, Conferencia, II Reunión de la Conferencia de ciencia, innovación y TIC de la CEPAL, San José-Costa Rica, 13 de septiembre de 2016, [<https://innovalac.cepal.org/sites/innovalac/files/presentations/lazcano.pdf>], (fecha de consulta: 25 de abril de 2018).

Los sectores con más apoyo fueron por orden de importancia: TIC (12% del total), automotriz (10%), alimentos (9%) y agroindustrial (8%). Aunque el sector de tecnologías de la información en conjunto recibió el mayor monto total, por proyecto no fue así, ya que en promedio cada uno de los 820 que participaron recibió tan solo 3.35 millones de pesos, cantidad inferior a la recibida por proyectos de algunos sectores tradicionales como el textil y el de muebles, que obtuvieron en promedio 5.39 y 5.13 millones de pesos, respectivamente. Lo anterior revela la posibilidad de fallas en los criterios para la asignación de recursos, sobre todo si se considera la importancia de apoyar a actividades de innovación y desarrollo tecnológico en los sectores de manufactura avanzada que tengan un efecto multiplicador en la economía. También es de observar que los principales segmentos industriales que fueron apoyados tienen una alta relación con el mercado externo.

Acciones del nuevo gobierno

A partir del cuarto año de gobierno de la administración de Enrique Peña Nieto (2016), el número de proyectos beneficiados con el Programa de Desarrollo Tecnológico e Innovación descendió. En 2015 se apoyaron 794 proyectos y en 2018 el número se redujo a 503 (36.65%).³⁴ Lo mismo ocurrió con los recursos fiscales del presupuesto destinado al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación del Conacyt. En 2015 ascendió a 31 404 millones de pesos (a precios constantes de 2013) y para 2018 se redujo a 21 683 millones de pesos (30.95%).³⁵ Con el arribo de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México, se pensó que esto cambiaría, sin embargo no fue así. Los recursos fiscales asignados en 2019 a ese programa se redujeron más y se ubicaron en 18 862 millones de pesos,³⁶ lo que significó una reducción de 13.01% en relación con el último año de la administración de Enrique Peña Nieto.

³⁴ Conacyt, “Desarrollo Tecnológico e Innovación, Padrón de Beneficiarios 2009-2018”, [https://www.conacyt.gob.mx/images/pdfs_conacyt/PEI_Beneficiarios_2009-2018.xlsx], (fecha de consulta: 23 de julio de 2019).

³⁵ Diario Oficial de la Federación, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015”, 3 de diciembre de 2014, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf], (fecha de consulta: 22 de julio de 2019).

Diario Oficial de la Federación, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018”, 29 de noviembre de 2017, [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2018.pdf], (fecha de consulta: 22 de julio de 2019).

³⁶ Diario Oficial de la Federación, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”, 28 de diciembre de 2018, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf], (fecha de consulta: 22 de julio de 2019).

Hasta el primer semestre de 2019 el nuevo gobierno no ha instrumentado una estrategia operativa para estimular la innovación tecnológica del país diferente de la del gobierno anterior. Las convocatorias del Programa de Apoyos para las Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación, y del Programa de Estímulos a la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación se han publicado en 2019 en términos similares a las de años anteriores.³⁷

Es evidente que el nuevo gobierno debe redoblar sus esfuerzos para promover la pronta inserción de las empresas nacionales de cualquier tamaño en la dinámica de la Cuarta Revolución Industrial. Los esfuerzos que hasta hoy se han realizado son limitados. Hace falta desarrollar una plataforma que no solo aborde la infraestructura digital, sino que atienda y provea del equipo necesario a las instituciones educativas y de investigación de todos los niveles, a fin de que formen habilidades y conocimientos en los estudiantes para su inserción en el escenario de la Cuarta Revolución Industrial. También se requiere avanzar en el establecimiento de leyes y reglas claras que den certidumbre y confianza a los inversionistas. No avanzar en los aspectos mencionados traerá graves consecuencias a la competitividad de las empresas y del país, a la generación de empleo y la estabilidad social.

CONCLUSIONES

Las revoluciones industriales han llevado a profundas transformaciones en los sistemas económicos y las estructuras sociales. La vida de las sociedades cambia por completo ante la irrupción de nuevos paradigmas productivos.

La Cuarta Revolución Industrial constituye un cambio de paradigma respecto a las formas convencionales de producción. En las anteriores se descubrieron nuevos materiales, combustibles, medios de comunicación y de información que cambiaron la forma de ver el mundo. En esta Cuarta Revolución Industrial hay nuevos avances tecnológicos, materiales, software e innovación en toda la cadena de valor, desde la preproducción hasta la posproducción. Los productos manufacturados son resultado de procesos en los que se opera con sistemas ciberfísicos. La robotización y la nanotecnología se van haciendo cotidianas, lo mismo ocurre con el funcionamiento de máquinas inteligentes, que incluso se autodiagnostican y autorregulan y comunican entre sí. El trabajador está siendo desplazado de actividades ahora llevadas a cabo por máquinas, por lo que la producción

³⁷ Conacyt, “Convocatorias Programa de Estímulos a la Innovación”, Convocatoria 2019, [<https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-programa-de-estimulos-a-la-innovacion/pei-19>], (fecha de consulta: 24 de julio de 2019).

se realiza en tiempos cada vez más cortos. Todas las actividades se encuentran abiertas e interconectadas.

Ante el reconocimiento de los rápidos cambios tecnológicos que ha tenido la industria, su importancia en la economía como eje de crecimiento y su contribución a la solución de los problemas de los países, los gobiernos buscan instrumentar iniciativas para apoyar esos procesos.

Estados Unidos fue el primero en lanzar una iniciativa presidencial, el Advance Manufacturing National Program, con el objeto de identificar las rutas por las cuales avanzar en el proceso de digitalización sistemática de su industria y así mantener su liderazgo en el nuevo siglo. De esa iniciativa se fortalece el concepto de *fabricación avanzada* con el que se conoce el proceso de digitalización en Estados Unidos. En Europa, Alemania abanderó el proceso de reconversión digital de la industria mediante una iniciativa de carácter privado, actualmente apoyada por el gobierno, denominada *Plataforma 4.0*. Casi de manera inmediata se le identifica como *industria 4.0*, nombre con el que se conoce también a la Cuarta Revolución Industrial. Otros países en el mundo están implementando acciones con diferente profundidad e intensidad en esta dirección.

Las principales diferencias entre las iniciativas de los países para digitalizar la producción están en su enfoque y su carácter privado o público.

Para México, los retos ante la Cuarta Revolución Industrial son la baja productividad, infraestructura limitada, la formación de recursos humanos y educación, empleos de calidad bien remunerados, corrupción, pobreza y desigualdad. Otros aspectos importantes son la certidumbre y seguridad para la realización de las actividades económicas en un clima de paz social, libre de delincuencia y corrupción, así como la seguridad de la información.

Al inicio de la presente década, el gobierno de México pudo identificar los cambios tecnológicos que impactaban las formas convencionales de producción en los países desarrollados. Ante ello, ha creado programas y fondos para impulsar la innovación tecnológica. A pesar de los resultados obtenidos, hay mucho por hacer. Al nuevo gobierno le toca realizar varias actividades, indiscutiblemente una de las primeras es que formule un plan estratégico de políticas de ciencia, tecnología e innovación que dé certidumbre y coherencia a sus acciones. Deberá perfeccionar el ambiente institucional regulatorio para el desarrollo de todas las actividades que implica la digitalización industrial y de la economía en general, con reglas transparentes y no discriminatorias que den certeza jurídica y confianza a los inversionistas para, en principio, ampliar la infraestructura de conectividad y desarrollar estándares de interoperabilidad y ciberseguridad. El estímulo a la innovación científica y tecnológica requiere estimular la cooperación técnica en el uso de los servicios compartidos, computación en la nube, seguridad de hardware y software,

firma electrónica, entre otros; el gobierno deberá avanzar en el estímulo y la regulación de ello. También es necesario que se atienda y provea de equipo a las instituciones educativas y de investigación, a fin de crear habilidades y conocimientos en los estudiantes para su inserción en el escenario de la Cuarta Revolución Industrial.

REFERENCIAS

- Castresana Sáenz, Carolina, *Industria 4.0*, Logroño, Universidad de la Rioja, 2016.
- Comisión Europea, “Europa 2020: La estrategia europea de crecimiento, Comprender las políticas de la Unión Europea, Por un futuro sostenible y generador de empleo”, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013, [https://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PresidenciaJusticia/Areas/PJ_04_Informacion_de_la%20Union_europea/01_Europe_Direct_Aragon/Publicaciones%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea/Europa%202020-%20la%20estrategia%20europea%20de%20crecimientoA.pdf], (fecha de consulta: 6 de abril de 2018).
- Conacyt, “Desarrollo Tecnológico e Innovación, Padrón de Beneficiarios 2009-2018”, [https://www.conacyt.gob.mx/images/pdfs_conacyt/PEI_Beneficiarios_2009-2018.xlsx], (fecha de consulta: 23 de julio de 2019).
- Conacyt, “Convocatorias Programa de Estímulos a la Innovación”, Convocatoria 2019, [<https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-programa-de-estimulos-a-la-innovacion/pei-19>], (fecha de consulta: 24 de julio de 2019).
- Diario Oficial de la Federación, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015”, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf], (fecha de consulta: 22 de julio de 2019).
- Diario Oficial de la Federación, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018”, [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2018.pdf], (fecha de consulta: 22 de julio de 2019).
- Diario Oficial de la Federación, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf], (fecha de consulta: 22 de julio de 2019).
- European Commission-14MS, “Innovation: ICT for Manufacturing SMEs”, [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/innovation-ict-manufacturing-smes>], (fecha de consulta: 8 de abril de 2018).
- González, Lilia, “KIA ha ensamblado 417 000 autos en su planta de NL”, *El Economista*, 17 de mayo de 2018, p. 26.

- Government UK, “See Inside Manufacturing. Documents related to the programme that aims to change young people’s perception of manufacturing”, [<https://www.gov.uk/government/collections/see-inside-manufacturing>], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018).
- Guajardo Villareal, Ildefonso, “Modelo de política pública”, Secretaría de Economía-PROSOFT. Conferencia, 19 de febrero de 2018, [<https://www.youtube.com/watch?v=GML9dWqdnEY&feature=youtu.be>], (fecha de consulta: 29 de abril de 2018).
- INDRA Business Consulting, “Manufactura avanzada y efectos de la reestructuración industrial a nivel sectorial y territorial”, México, octubre, 2015, [https://siteassets.pagecloud.com/gobernanza-agendas-innovacion/downloads/5_FINNOVA-SeminarioInternacional-ConferenciaIBC-IbonIturriaga-ID-a0e-8b85b-688d-4d27-839e-58514f0d75c5.pdf], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).
- International Labour Organization, “Global Employment Trends 2013: Facts and figures for Latin America & the Caribbean”, 22 de febrero de 2013, [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2013/WCMS_202318/lang--en/index.htm], (fecha de consulta: 29 de abril de 2018).
- Kagermann, Henning, Wolfgang Wahlster y Johannes Helbig, “Securing future of German manufacturing industry Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0”, Francfort, Acatech-National Academy of Science and Engineering, 2013, [http://digital.bib-bvb.de/view/bvbsingle/single.jsp?dvs=1536706262806~609&locale=es_419&VIEWER_URL=/view/bvb-single/single.jsp?&DELIVERY_RULE_ID=39&bfe=view/action/singleViewer.do?dvs=&frameId=1&usePid1=true&usePid2=true], (fecha de consulta: 29 de marzo de 2018).
- Lazcano Ponce, José Antonio, “La disrupción del internet de la producción”, Conferencia presentada en la II Reunión de la Conferencia de ciencia, innovación y TIC de la CEPAL, San José, Costa Rica, 13 de septiembre de 2016, [<https://innovalac.cepal.org/sites/innovalac/files/presentations/lazcano.pdf>], (fecha de consulta: 25 de abril de 2018).
- Raffour, Catherine, “Nouvelle France Industrielle”, *Fiche repère FUTURIS*, julio 2016, [<http://www.anrt.asso.fr/sites/default/files/fiche-repere-nouvelle-france-industrielle.pdf>], (fecha de consulta: 30 de marzo de 2018).
- Schmidt, Klaus, “Pymes y la Política Comercial de Alemania”, [<http://www.senado.gov.ar/upload/14212.pdf>], (fecha de consulta: 28 de abril de 2018).
- Secretaría de Economía, “Fondo de Innovación Tecnológica”, [<http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/innovacion/innovacion-fondos/fondo-de-innovacion-tecnologica-fit>], (fecha de consulta: 16 de abril de 2018).

- Secretaría de Economía, “Programa de Estímulos a la Innovación”, [<https://www.conacyt.gob.mx/index.php/fondos-y-apoyos/programa-de-estimulos-a-la-innovacion>], (fecha de consulta: 18 de abril de 2018).
- Secretaría de Economía, “Programa Nacional de Innovación”, <<http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/innovacion/innovacion-programa-nacional-innovacion>> (consultado el 10 de abril de 2018).
- US Government, “Manufacturing USA, Annual Report, 2016”, Advanced Manufacturing National Program Office, Washington, DC, 2017, [<https://www.manufacturingusa.com/sites/prod/files/Manufacturing%20USA-Annual%20Report-FY%202016-web.pdf>], (fecha de consulta: 2 de abril de 2018).
- US Government, “Public Law 111-358-JAN. 4, 2011, America Competes Reauthorization Act of 2010, Sec. 102”, [<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ358/pdf/PLAW-111publ358.pdf>], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).
- Val Román, José Luis del, *Industria 4.0: la transformación digital de la industria*, País Vasco, Universidad de Deusto, 2016.
- World Economic Forum, “Economías”, [<https://toplink.weforum.org/knowledge/insight/a1Gb000000LHMSEAO/explore/summary>], (fecha de consulta: 12 de abril de 2018).
- World Economic Forum, “Problemas mundiales”, <<https://toplink.weforum.org/knowledge/explore/global-issues>> (consultado el 12 de abril de 2018).

8. MEDIDAS PARA LA EVALUACIÓN DE LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA LATINA

ANGÉLICA ROSAS HUERTA

INTRODUCCIÓN

DESDE HACE UN par de décadas, la adaptación al cambio climático en América Latina fue reconocida como un problema público por las autoridades gubernamentales encargadas de conducir la política, en particular por los responsables del sector ambiental. A través de los años, en los países de América Latina no solo se ha institucionalizado sino también se han implementado acciones orientadas a lograr que nuestras sociedades se adapten a la variabilidad del clima, entre ellos México, que desde principios del siglo XXI, reconoció y asumió el asunto del cambio climático como un problema público, así como impulsó acciones para contenderlo.

En los últimos años, la academia y los gobiernos han evidenciado la necesidad e interés por conocer, explicar y valorar los logros alcanzados (resultados e impactos). En este sentido, el monitoreo y evaluación (myE) se presentan como actividades estratégicas clave que contribuyen al aprendizaje sobre la eficacia y efectividad de las acciones a fin de guiar la toma de decisiones con base en evidencia; ayudan a asegurar una distribución de recursos efectiva, que atiendan a los grupos, sectores y regiones más vulnerables, y a mejorar la rendición de cuentas y los reportes de adaptación, así como su comunicación hacia diferentes actores tanto nacionales como internacionales.

A pesar de la importancia que tiene el myE de las acciones de adaptación, investigaciones han concluido que estos aspectos han sido poco desarrollados. Fren-

te a ello, en este trabajo se presenta una revisión de las medidas y los indicadores que se han diseñado en América Latina para medir la efectividad de las acciones de adaptación al cambio climático y que han sido probados o implementados exitosamente en esta región. Principalmente, se identifican aquellos indicadores que se han desarrollado en América Latina para priorizar medidas de adaptación o bien medir su efectividad. No es el interés de prescribir o dar una base para la estandarización de métricas de adaptación, más bien, se busca presentar a los profesionales involucrados en la formulación de indicadores de adaptación y sistemas de MYE diseñados desde América Latina que han sido probados exitosamente y que podrían aplicarse en otros países o ciudades de la misma región para mejorar las acciones orientadas a la adaptación al cambio climático; entre ellos México, cuyo gobierno, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, ha impulsado una transformación del hacer público.

La investigación es fundamentalmente cualitativa y emplea técnicas como revisión y sistematización documental. Se seleccionaron los estudios con base en cuatro criterios principales: 1) si proponen métricas (medidas e indicadores) que permitan priorizar medidas de adaptación o bien medir su efectividad, 2) si las métricas fueron diseñadas en América Latina, 3) si fueron utilizadas de manera exitosa en algún país o ciudad de América Latina, y 4) si las métricas consideran indicadores que permitan valorar la efectividad según la pobreza, el género y la etnia.

Cabe destacar que este último criterio se debe a que la literatura muestra que la capacidad de respuesta de las sociedades ante eventos climáticos o la vulnerabilidad que puede enfrentar está íntimamente ligada a características propias de sus poblaciones, es el caso del desarrollo, bienestar, las desigualdades de género en las prácticas cotidianas o las propias concepciones, relaciones, percepciones y prácticas de los indígenas sobre la naturaleza y sus territorios.¹

¹ PNUD, *Guía recursos de género para el cambio climático*, 2008, [http://www.undp.org/spip.php?page=publicacion&id_article=350], (fecha de consulta: 16 de abril de 2018); N. Gonda, *Género y adaptación al cambio climático. Puesta en común y sistematización de experiencias sobre la integración de la perspectiva de género en la adaptación al cambio climático en el ámbito rural en Nicaragua*, Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014; UICN, *Los pueblos indígenas y tradicionales y el cambio climático*, 2008, [<https://www.iucn.org/es/content/los-pueblos-ind%C3%ADgenas-y-tradicionales-y-el-cambio-clim%C3%A1tico>], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018); J. Salick y A. Byg, *Indigenous peoples and climate change*, Oxford, Environmental Change Institute, 2007; Organización Mundial de la Salud (OMS), *Género, cambio climático y salud*, Suiza, OMS, 2016, [http://www.who.int/globalchange/publications/gender_climate_change_report/es/], (fecha de consulta: 30 de marzo de 2018); G. M. Carlos-Gómez y R. Moreno-Sánchez, *Capacidad de adaptación al cambio climático en comunidades indígenas de la Amazonia peruana*, vol. Serie técnica núm. 36, Lima, 2015.

En un primer momento, el estudio muestra el problema del cambio climático y la necesidad de la adaptación; posteriormente se expone la importancia del uso de medidas e indicadores en la adaptación. En un tercer apartado se presentan medidas e indicadores diseñados a nivel mundial para evaluar las acciones de adaptación, enseguida se exponen los indicadores que han sido implementados exitosamente en América Latina, los aspectos que considera para la evaluación y la utilización que se le ha dado en cada país o ciudad; por último, se presentan algunas reflexiones finales.

Los resultados de este trabajo confirman que desde los países de América Latina se han diseñado pocas propuestas de medidas e indicadores que ayuden tanto a dar seguimiento al desarrollo de las acciones como a medir su efectividad para alcanzar los objetivos deseados y que han sido utilizados exitosamente para la toma de decisiones. Algunas de esas medidas son desagregadas por género, pobreza y etnia; sin embargo, no son suficientes para visibilizar adecuadamente la influencia que tienen en la efectividad de las acciones.

CONTEXTO PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Actualmente se cuenta con estudios que revelan un impacto desproporcionado del cambio climático en países en desarrollo. Existen registros que dan evidencia de que las ciudades de América Latina han sufrido temperaturas extremadamente altas, posiblemente a consecuencia del cambio de la cobertura de la tierra por la expansión agrícola regional, lo cual ha alterado el equilibrio energético entre la tierra y la atmósfera. También se encuentran los desastres hidrometeorológicos que ponen en riesgo el desarrollo y la calidad de vida en las ciudades. En el caso del oeste de América Latina, el fenómeno climático de El Niño provoca un déficit de precipitaciones y una mayor frecuencia de incendios, mientras que bajo los efectos de La Niña se incrementan las lluvias, las inundaciones y los deslizamientos de tierra. En cambio, en el sudoeste del continente, el aumento de la frecuencia e intensidad de las precipitaciones asociadas con las “sudestadas” provoca inundaciones desastrosas.²

En el caso de México, hay estudios que afirman que nuestro país es especialmente vulnerable a eventos climáticos extremos como huracanes, inundaciones y sequías;³ y de acuerdo con científicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, los únicos estados de la República Mexicana que han mantenido estables sus temperaturas

² Roberto Sánchez Rodríguez, “El cambio climático y las áreas urbanas de América Latina: a manera de introducción”, en *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL /Inter-American Institute for Global Change Research, 2013.

³ Semarnat, *Adaptación al cambio climático en México: visión, elementos y criterios para la toma de decisiones*, México, Semarnat / INECC, 2012.

son Nayarit, Colima, Michoacán y Jalisco, mientras que el resto del territorio mexicano, en particular el área del lado del océano Atlántico y el norte del país, se ha calentado más rápido, lo que provoca sequías atípicas que han representado un riesgo para la seguridad alimentaria dado que en esta zona se concentran las principales zonas productoras agrícolas y ganaderas.⁴ En la *Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40* se precisa que “existe un consenso de que, a lo largo de las próximas décadas, México experimentará un incremento en la temperatura generalizado superior al 6% respecto a la media histórica, y que éste será superior al incremento global en el mismo periodo”.⁵

De igual forma, se cuenta con literatura que da evidencia que esto se debe no solo a que los eventos hidrometeorológicos han ido en aumento y han registrado cambios en la intensidad,⁶ sino también a la falta de planeación en la ocupación territorial con asentamientos en zonas de alto riesgo, al aumento de la pobreza y al limitado acceso a educación y salud que configuran comunidades cada vez más vulnerables.

En las últimas décadas se han impulsado acciones orientadas a lograr procesos de adaptación al cambio climático y a reducir las pérdidas frente a las amenazas asociadas a éstos. Algunas de esas acciones se han diseñado o implementado con apoyo del financiamiento internacional, por ejemplo, a partir de la 15ª Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los países desarrollados se comprometieron a entregar 30 mil millones de dólares a los países en vías de desarrollo durante el periodo 2010-2012, conocido como Fast Start Finance, y 100 mil millones de dólares anuales para 2020, así como a establecer las bases del Green Climate Fund.⁷ Durante las siguientes COP, las partes han confirmado dichos compromisos. En la COP 21 se decidió que los fondos para los países menos desarrollados, el Global Environment Facility y el Green Climate Fund en conjunto se constituyan como brazos financieros de la CMNUCC.⁸

⁴ La Jornada, “Sociedad y Justicia”, *La Jornada*, 5 de enero de 2009, p. 34.

⁵ Diario Oficial de la Federación, *Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40*, Secretaría de Gobernación, México, 3 de junio de 2013, p. 33, [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093&fec=03/06/2013], (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018).

⁶ G. C. Delgado, A. De Luca y V. Vázquez, *Adaptación y mitigación urbana del cambio climático en México*, México, UNAM, 2015.

⁷ CMNUCC, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º periodo de sesiones*, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009, 2010, p. 7, [<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>], (fecha de consulta: 24 de marzo de 2018).

⁸ CMNUCC, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º periodo de sesiones*, celebrada en Cancún, el 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, 2011, p. 19, [<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/a01s.pdf>] y CMNUCC, *Acuerdo de París Bonn*, FCCC/CP/2015/L.9, Alemania, 2015, p. 10, [<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).

IMPORTANCIA DEL USO DE MEDIDAS E INDICADORES EN LA ADAPTACIÓN

Ante la importancia que ha cobrado la adaptación al cambio climático y los recursos financieros destinados por organismos nacionales e internacionales,⁹ se ha incrementado el interés por medir la efectividad prevista y real de las acciones de adaptación. La preocupación se centra principalmente en valorar qué tanto estas acciones conducen a los resultados esperados. El monitoreo y la evaluación se presentan como actividades estratégicas clave que contribuyen al aprendizaje sobre la eficacia y efectividad de las acciones a fin de guiar la toma de decisiones con base en evidencia. Al respecto, Szlafsztein sostiene que la creciente atención se debe a la necesidad de clasificar las estrategias y medidas de adaptación en función de su eficacia, con el fin de alcanzar los objetivos para las cuales fueron definidas dado un abanico de escenarios climáticos y su potencial para producir beneficios que superen los costos de su implementación.¹⁰

Según los objetivos y su complejidad, el MYE, como se enunció en la introducción, pueden ayudar a: 1) aumentar el conocimiento sobre los impactos del cambio climático y las condiciones de vulnerabilidad como una base para la planeación y la toma de decisiones; 2) asegurar una distribución de recursos efectiva, que atienda los grupos, sectores y regiones más vulnerables; 3) dar seguimiento a los planes y acciones de adaptación; 4) mejorar la rendición de cuentas y los reportes de adaptación así como su comunicación hacia diferentes actores tanto nacionales como internacionales; y 5) contribuir al conocimiento y aprendizaje de la adaptación con base en evidencias.

Actualmente el MYE se presenta como una actividad de importancia para que los gobiernos y tomadores de decisión cuenten con información sobre la efectividad de sus acciones, a fin de poder guiar sus procesos hacia un desarrollo que sea resiliente ante el clima,¹¹ en particular, para contar con suficiente evidencia del éxi-

⁹ De 2003 a 2017, América Latina y el Caribe recibió 3090 millones de USD de instituciones financieras multilaterales, de los cuales, 84% del financiamiento internacional había sido dirigido a proyectos de mitigación y 14% fue asignado a actividades de adaptación. N. Bird, Ch. Watson, L. Schalatek y K. Katharina, “Reseña temática sobre el financiamiento para el clima: financiamiento para la adaptación, Climate Funds Update”, [https://www.odi.org/publications/11053-climate-finance-fundamentals-3-adaptation-finance-2017-update#downloads], (fecha de consulta: 5 de agosto de 2019).

¹⁰ C. F. Szlafsztein, “La evaluación de estrategias y prácticas de adaptación a la variabilidad y cambio climático”, en P. Aldunce, C. Neri y C. Szlafsztein (eds.), *Hacia la evaluación de prácticas de adaptación ante la variabilidad y el cambio climático*, Belém, NUMA / UFPA, 2008, p. 54.

¹¹ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *National Monitoring and Evaluation (M&E) of Climate Change Adaptation*, 2013, [https://www.pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/2013%2007%20GIZ%20-%20National%20M&E%20of%20CCA.pdf], (fecha de consulta: 11 de abril de 2018).

to de las medidas para alcanzar los objetivos propuestos.¹² Sin embargo, la literatura concluye que estas actividades son poco desarrolladas.¹³ Esto se debe, entre otros aspectos, a que las intervenciones en adaptación son únicas, no fácilmente repetibles; el diseño, la implementación y los beneficios inmediatos son específicos de un sitio y son difíciles de cuantificar.¹⁴

A pesar de estas dificultades, alrededor del mundo se cuenta con procesos de selección de indicadores y propuestas de indicadores que permiten valorar las medidas de adaptación, con el objetivo de medir, evaluar y dar seguimiento a los procesos de desarrollo o de cambios de bienestar entre regiones o países. Es el caso de los indicadores propuestos en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas¹⁵ o los del Banco Interamericano de Desarrollo.¹⁶ También se han desarrollado algunos indicadores directamente enfocados a valorar la adaptación al cambio climático, por ejemplo, el Índice de Riesgo de Desastre, Índice Global de Riesgo Climático 2006 y el Tsunami Recovery Impact Assessment and Monitoring System.¹⁷

Además de modelos de indicadores e índices relacionados con la adaptación que varían en sus metodologías, Yohe y Tol desarrollaron, mediante un sistema de indicadores, un método para evaluar la capacidad de adaptación determinando las contribuciones potenciales de varias opciones de adaptación para mejorar la capa-

¹² P. Naswa *et al.*, *Buenas prácticas para el diseño e implementación de sistemas nacionales de monitoreo para la adaptación al cambio climático*, Dinamarca, Centro y Red de Tecnología del Clima, p. 13.

¹³ Neil Adger y Jon Barnett, “Four reasons for concern about adaptation to climate change”, *Environment and Planning A*, núm. 12, 2009, pp 2800-2805; M. Mullan *et al.*, *National Adaptation Planning: Lessons from OECD Countries*, París, OECD Publishing, núm. 54, abril, 2013; E. Tompkins *et al.*, “Observed adaptation to climate change: UK evidence of transition to a well-adapting society”, en *Global Environmental Change*, núm. 4, octubre, 2010, pp. 627-635, [<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378010000415>], (fecha de consulta: 5 de julio de 2018).

¹⁴ P. Naswa *et al.*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁵ M. Zorrilla y M. Altamirano, *Identificación de indicadores para el monitoreo y evaluación de la adaptación al cambio climático en México*, México, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2014.

¹⁶ S. Miller, S. Yoon y Bok-Keun Yu, *Vulnerability indicators of adaptation to climate change and policy implications for IDB projects / IV*. Title V, series IDB-PB-184, 2013, [http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-PB-184], (fecha de consulta: 2 de abril de 2018).

¹⁷ Para una descripción de estos índices ver Y. Carvajal y M. Quintero, “Tendencias en el uso de indicadores e índices para evaluar la adaptación a la variabilidad y cambio climático”, en O. Alducen, C. Neri y C. Szlafsztein (eds.), *Hacia la evaluación de prácticas de adaptación ante la variabilidad y el cambio climático*, Belém, NUMA / UFPA, 2008.

cidad de respuesta de la sociedad.¹⁸ Vincent describe el desarrollo de dos índices de capacidad de adaptación para ser utilizados en diferentes escalas de análisis: uno nacional para la comparación internacional en África y otro local para la comparación de los hogares en una aldea en la provincia de Limpopo, Sudáfrica.¹⁹ Algunas de estas propuestas se caracterizan por ser bastante teóricas y técnicas, otras por ser guías prácticas,²⁰ pero, sobre todo, se distinguen por estar ligadas a la política mundial de cambio climático y por estar diseñadas para comparar la capacidad de adaptación entre países.²¹ En la mayoría de los casos no se recuperan aspectos particulares que contribuyan o dificulten localmente la efectividad de las acciones. Con base en lo anterior: ¿qué indicadores se han desarrollado en América Latina y han sido utilizados exitosamente y qué aspectos consideran para valorar la efectividad de las acciones?

MEDIDAS E INDICADORES DISEÑADOS EN EL MUNDO PARA EVALUAR ACCIONES DE ADAPTACIÓN

Actualmente, la evaluación de las acciones de adaptación al cambio climático recibe una creciente atención no solo por la comunidad científica, sino por gobernantes y tomadores de decisiones. Esto se debe a la necesidad de clasificar las estrategias y medidas de adaptación en función de su eficacia con el fin de alcanzar los objetivos para las cuales fueron definidas dado un abanico de escenarios climáticos y su potencial para producir beneficios que superen los costos de su implementación.²²

Hay una variedad de propuestas que permiten evaluar las estrategias y medidas de adaptación, por ejemplo, las de Carter y colegas, Smit y colegas, Fankhauser y Tol y colegas proponen principios y métodos para realizar valoraciones de las acciones de adaptación.²³ También se cuentan con esfuerzos orientados a desarro-

¹⁸ G. Yohe y R. S. J. Tol, *Indicators for social and economic coping capacity: moving toward a working definition of adaptive capacity*, *Global Environmental Change* 12, 2002.

¹⁹ K. Vincent, "Uncertainty in adaptive capacity and the importance of scale", *Global Environmental Change*, núm. 17, 2007.

²⁰ J. Hinkel, S. Bharwani, A. Bisario, T. Carter, T. Cull, M. Davis, R. Klein, K. Lonsdale, L. Rosentrater y K. Vincent, *Guía para la Evaluación de la Vulnerabilidad, Impactos y Adaptación al Cambio Climático. Resumen*, Nairobi, UNEP-PROVIA, 2013.

²¹ Y. Carvajal y M. Quintero, *op. cit.*, p. 64.

²² C. F. Szlafsztein, *op. cit.*, p. 54.

²³ T. Carter, M. Parry, H. Harasawa y S. Nishioka, *IPCC Technical Guidelines for Assessing Climate Change Impacts and Adaptations*, Londres, Department of Geography, University College London, 1994; B. Smit, I. Burton, R. Klein y J. Wandel, "An anatomy of adaptation to climate change and variability", en *Climatic Change*, núm. 45, 2000; J. Smith, S. Ragland y G. Pitts, "A process for

llar indicadores e índices relativos a valorar las prácticas de adaptación, así como a orientar la selección de indicadores. Con respecto a esta última contribución, en términos generales se recomienda tener claridad sobre el propósito de utilizar el indicador, es decir, qué aspecto de la adaptación se busca monitorear y evaluar, por ejemplo, dar seguimiento al proceso de implementación de las estrategias o acciones de adaptación o a los resultados de dichas acciones.²⁴

Un segundo factor a considerar se refiere al contexto específico en donde se utilizará el indicador. Es necesario considerar que los indicadores seleccionados deben ser ajustados al contexto de vulnerabilidad y de riesgo que se pretende monitorear y evaluar. Por ejemplo, hay que tomar en cuenta la escala, es decir, si se busca una evaluación nacional, subnacional, local o sectorial. También si el área está sujeta a un aumento del nivel del mar, erosión costera acelerada o enfrenta sequías.²⁵

Otro aspecto a tomar en cuenta hace referencia a los recursos y capacidades disponibles para el desarrollo y la aplicación de indicadores. La selección y aplicación de indicadores depende de la disponibilidad de datos, costos de adquisición y personal disponible. “Entre más difícil o complicado sea monitorear el indicador, lo menos probable será que se aplique en la realidad.”²⁶ Estas recomendaciones son válidas y necesarias de considerar debido a que la selección del conjunto de indicadores apropiados no es una tarea fácil, rápida ni barata.

Un último factor a considerar es la concordancia con los sistemas de monitoreo y evaluación existentes. Actualmente, la mayoría de los países reúnen datos o información requerida para la utilización de los indicadores de adaptación, por ejemplo, las tendencias demográficas, condiciones ambientales, desempeño económico, índices de pobreza.²⁷

Aunado a estos aspectos, se cuenta con varios procesos de selección de indicadores, entre los que se destacan: SMART (*specific, measurable, attainable, relevant*

evaluating anticipatory adaptation measures for climate change”, en *Water, Air, and Soil Pollution*, núm. 92, 1996; S. Fankhauser, “The potential costs and climate change adaptation”, en L. Smith, N. Bhatti, G. Menzhulin, R. Benioff, M. Campos, B. Jallow y R. Rijsberman (eds.), *Adaptation to Climate Change: Assessment and Issues*, Nueva York, Springer-Verlag, 1996, y R. Tol, S. Fankhauser y J. Smith, *The Scope for Adaptation to Climate Change: What Can We Learn from the Impact Literature?*, Amsterdam, Institute for Environmental Studies D97/04, Vrije Universiteit, 1997.

²⁴ A. Hammill y J. Dekens, *Seguimiento y evaluación de la adaptación a niveles agregados: un análisis comparativo de diez sistemas*, Bonn, GIZ, 2014, y Naswa et al., *op. cit.*, p. 16.

²⁵ A. Hammill, J. Dekens, T. Leiter, J. Olivier, L. Klockemann, E. Stock y A. Gläser, *Repositorio de Indicadores de Adaptación. Casos reales de sistemas de Monitoreo y Evaluación nacionales*, Bonn, GIZ, 2014, p. 3; Naswa et al., *op. cit.*, p. 16.

²⁶ A. Hammill et al., *op. cit.*, p. 3.

²⁷ *Idem.*

y *time-bound*; es decir, específico, medible, alcanzable, relevante y limitada en el tiempo); SPICED (*subjective, participatory, interpreted, communicable, cross-checked y compared, empowering, diverse y disaggregated*; es decir, subjetivo, participativo, interpretable y comunicable, cotejado y comparado, empoderante, diverso y desagregado), y CREAM (*clear, relevant, economic, adequate y monitorable*; es decir, claro, relevante, adecuado y monitoreable). Son propuestas que usan conceptos comúnmente utilizados para elegir los indicadores.

A nivel mundial se han diseñado y aplicado indicadores para valorar la capacidad de adaptación²⁸ y la identificación y selección de prácticas de adaptación;²⁹ algunos países están más avanzados que otros. Sin embargo, en los últimos años en América Latina se han desarrollado propuestas que han permitido valorar, entre otros aspectos, la efectividad de las acciones de adaptación

MEDIDAS DISEÑADAS DESDE AMÉRICA LATINA PARA EVALUAR LA EFECTIVIDAD DE LAS PRÁCTICAS DE ADAPTACIÓN

En América Latina contamos con algunas propuestas diseñadas en esta región para evaluar la efectividad de las prácticas de adaptación en contextos específicos.³⁰ Son

²⁸ A. Alberini, A. Chiabai y L. Muehlenbachs, *Using Expert Judgment to Assess Adaptive Capacity to Climate Change: Evidence from a Conjoint Choice Survey*. *Note di Lavoro Series Index*, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2005, [<http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm>], (fecha de consulta: 3 de marzo de 2018); N. Brooks, W. N. Adger y P. M. Kelly, “The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation”, *Global Environmental Change*, núm. 15, 2005; B. Haddad, “Ranking the adaptive capacity of nations to climate change when socio-political goals are explicit”, *Global Environmental Change*, núm.15, 2005, y K. Vicent, *op. cit.*

²⁹ Y. Y. Yin, *Designing Evaluation Tools to Identify the Implications of Climate Change and Economic Development for Sustainability in Lijiang and Yulong Mountain Region, China*, 2004, [<http://ma.caudillweb.com/documents/bridging/papers/yin.yongyuan.pdf>], (fecha de consulta: 16 de abril de 2018), y L. A. Benegas-Negri, *Propuesta metodológica para evaluar la adaptación de los productores a la variabilidad climática, principalmente a la sequía, en cuencas hidrográficas en América Central*, tesis de maestría, Costa Rica, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza-CATIE, 2006.

³⁰ A. Hammill, *et al.*, *op. cit.*; M. Zorrilla y M. Altamirano, *op. cit.*; M. Zorrilla y A. Kuhlman, *Metodología de Priorización Medidas de Adaptación al Cambio Climático Guía de uso y difusión*, México, Semarnat / GIZ / Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear, 2015; C. Bouroncle *et al.*, *Sistema Nacional de Indicadores de Adaptación al Cambio Climático (SIACC) Colombia: definición de indicadores*, Climate Technology Center & Network, 2016, [<https://www.ctc-n.org/resources/sistema-nacional-de-indicadores-de-adaptacion-al-cambio-climatico-siacc-colombia-definicion>], (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018).

pocas las que han sido reconocidas por su utilidad, aquí destaca el Índice de Utilidad de Prácticas de Adaptación (IUPA), el cual es una herramienta que permite evaluar la utilidad de prácticas de adaptación en la etapa de diseño e implementación, y prácticas similares o alternativas, así como para mejorar la implementación de proyectos, y la presentación y comprensión de prácticas de adaptación de los actores sociales involucrados en ésta.³¹ Es un índice que sirve de apoyo a la toma de decisiones de los actores relacionados con el tema de adaptación, variabilidad y cambio climático. Se ha utilizado para valorar prácticas de adaptación en sectores en varios países de América Latina y ha demostrado ser una herramienta rápida, flexible y de bajo costo que sirve de apoyo a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales en el diseño, implementación o evaluación de prácticas de adaptación.

En comparación a otras medidas, el IUPA fue desarrollado según los principios utilizados en la Matriz para Decisiones de Adaptación,³² la cual incluye una consulta a expertos y un análisis multicriterio para la toma de decisiones. El índice contempla sugerencias de variables para ser incluidas por el usuario en la evaluación de la utilidad de una práctica y pesos propuestos para cada una de estas variables. El objetivo de estas sugerencias es guiar al usuario en la utilización de la matriz. Las variables y los pesos propuestos están basados en los resultados de una mesa de discusión que llevaron a cabo profesionales e investigadores involucrados en el desarrollo del índice. El IUPA se distingue de otras medidas por abordar, mediante los criterios seleccionados, la adaptación al cambio climático por ser muy flexible en su construcción y uso, y, sobre todo, por ayudar directamente al usuario en la evaluación de una práctica de adaptación al proporcionar sugerencias sobre criterios a incluir en una evaluación, así como su importancia relativa.

En su conformación original, el índice está integrado por catorce indicadores con pesos distintos, los cuales se pueden adaptar a condiciones y objetivos locales con base en las contribuciones adicionales de expertos y todos aquellos involucrados en las acciones de adaptación (cuadro 8.1). Como se puede observar, el índice no considera un indicador que permita visibilizar de forma directa la influencia de la pobreza, el género y la etnia en la efectividad de las acciones de adaptación, sin embargo, están presentes dos indicadores (las poblaciones más vulnerables y el

³¹ P. Aldunce y P. Debels, "Diseño y descripción del Índice de Utilidad de Prácticas de Adaptación", en P. Aldunce, C. Neri y C. Szlafsztein (eds.), *op. cit.*, y P. Aldunce, C. Neri y P. Debels, "Aplicación del Índice de Utilidad de Prácticas de Adaptación en la evaluación de dos casos de estudio en América Latina", en P. Alduce, C. Neri y C. Szlafsztein (eds.), *op. cit.*

³² S. Mizina, J. Smith, E. Gossen, K. Spiecker y S. Witkowski, "An Evaluation of Adaptation Options for Climate Change Impacts on Agriculture in Kazakhstan", *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 4, 1999, pp. 25-41.

conocimiento tradicional en la práctica de adaptación) que permiten contemplar de manera marginal la pobreza y la etnia; no considera algún indicador referido al género.

A pesar de esta debilidad, el IUPA se ha empleado de manera exitosa en países de América Latina, destaca la utilización que se hizo en Chile para evaluar prácticas de adaptación en la Región de Coquimbo, Valle del Aconcagua y en la Región Metropolitana.³³ En Coquimbo se valoró el Desarrollo Técnico del Sistema de Radiocomunicación Regional utilizado para apoyar la gestión de desastres; en Aconcagua se evaluaron los mecanismos y prácticas desarrolladas para adaptarse a la sequía, y en la Región Metropolitana se analizó la efectividad de las medidas de adaptación a la sequía.

De igual manera, en México se utilizó para evaluar la viabilidad y factibilidad de estrategias de adaptación en el estado de Tlaxcala en los sectores agua, agricultura y bosques;³⁴ así como para identificar medidas de adaptación de alto impacto para ser implementadas en el país considerando criterios y necesidades de cada región y sector.³⁵ En nuestro país, en 2013, se reconoció al IUPA como una herramienta para la priorización de medidas de adaptación a nivel local³⁶ y se ha utilizado para identificar medidas exitosas regiones y sectores particulares de este país.³⁷

También se han diseñado guías que permiten identificar acciones exitosas considerando las regiones y sectores en particular; es el caso de la Metodología para la Priorización de Medidas de Adaptación frente al Cambio Climático, la cual se caracteriza por identificar las acciones exitosas a través del Multicriteria Analysis for Climate Change y el IUPA.³⁸

³³ Para una descripción detallada de estas evaluaciones véase P. Debels, C. Szlafsztajn, P. Aldunce, C. Neri Y. Carvajal, M. Quintero-Angel, A. Celia, A. Bezanilla y D. Martínez, *IUPA: a tool for the evaluation of the general usefulness of practices for adaptation to climate change and variability*, 2008; P. Aldunce, G. Lillo, D. Araya, P. Maldonado, e I. Ramos, *Informe de devolución Valle del Aconcagua "Prácticas de adaptación al cambio climático: Sequía"*, 2016; P. Aldunce, "Evaluating adaptation to drought in a changing climate: experience at the local scale in the Aconcagua Valley", artículo presentado a Climate and Development, en prensa, y G. Lillo-Ortega, P. Aldunce, C. Adler, M. Vidal y M. Rojas, "On the evaluation of adaptation practices: a transdisciplinary exploration of drought measures in Chile", en prensa

³⁴ P. Aldunce, C. Neri y C. Szlafsztajn (eds.), *op. cit.*

³⁵ M. Zorrilla y A. Kuhlman, *Metodología de Priorización Medidas de Adaptación al Cambio Climático Guía de uso y difusión*, México, Semarnat / GIZ / Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear, 2015.

³⁶ Semarnat, *Estrategia Nacional de Cambio Climático, visión 10-20-40*, 2013, [http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf], (fecha de consulta: 16 de abril de 2018).

³⁷ M. Zorrilla y A. Kuhlman, *op. cit.*

³⁸ *Idem.*

CUADRO 8.1. MÉTRICAS PARA EVALUAR LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES DE ADAPTACIÓN

Medida	Indicadores/criterios
Índice de Utilidad de Prácticas de Adaptación	<p>Logros de los propósitos de la práctica de adaptación, duración del proceso de la práctica de adaptación, costo total de la práctica de adaptación, robustez y flexibilidad de la práctica, nivel de autonomía en la toma de decisión, proporción de beneficiarios, continuidad de la práctica de adaptación en el tiempo, resiliencia, incorporación de la práctica de adaptación con otras políticas, programas o proyectos, participación de la población objetivo, atención a poblaciones más vulnerables dentro de la población objetivo, grado de protección del medio ambiente, experiencia reproducible y consideración del conocimiento tradicional en la práctica de adaptación.</p>
Metodología para la Priorización de Medidas de Adaptación frente al Cambio Climático	<p>Sustentabilidad en el uso de los recursos, conservación de ecosistemas, asegurar servicios ambientales, atención a los más vulnerables, participación, costo-beneficio, costo-efectividad, externalidades factibilidad y coordinación.</p>
Sistema Nacional de Indicadores para la Adaptación al Cambio Climático en Colombia	<p>1) Cambios proyectados de la precipitación media anual, 2) cambios proyectados de la temperatura media anual (media, máxima y mínimas), 3) área inundada por el ascenso previsto del nivel del mar, 4) pérdida de glaciares, 5) anomalía prevista de caudales, 6) susceptibilidad a inundaciones (grado de riesgo), 7) susceptibilidad a eventos de remoción de masa (grado de riesgo), 8) susceptibilidad de cobertura natural a incendios (grado de riesgo), 9) cambio de escorrenfía media anual, 10) tipos de cobertura natural en zonas con cambios de distribución, 11) cambio del índice de aridez, 12) área expuesta a cambios en el Índice de Calidad del Agua (ICA), 13) área de cultivos principales en zonas donde se estima pérdida de aptitud, 14) población en zonas de reporte de malaria y dengue, según cotas altitudinales, 15) área urbana expuesta a inundaciones, ascenso del nivel del mar y/o remoción de masa, 16) ciudades con más de 100.000 habitantes con riesgo de desabastecimiento por sequía, 17) red vial primaria con riesgo frente a fenómenos hidrometeorológicos extremos, 18) tasa de deforestación (bosque / no bosque), 19) pérdida / degradación de ecosistemas estratégicos (manglares, páramos, bosques y humedales), 20) conflicto de uso del suelo, 21) índice de Retención y Regulación Hídrica, 22) proporción de la PEA que depende de la agricultura, ganadería y pesca como fuente primaria de empleo (rural y urbano), 23) Índice de Pobreza Multidimensional,</p>

24) densidad poblacional (para ciudades con más de 100 000 habitantes), 25) área verde por habitante (para ciudades con más de 100 000 habitantes), 26) representatividad del sistema de áreas protegidas, 27) relación deforestación y restauración (en proceso de recuperación), 28) índice de eficiencia en el uso del agua, 29) índice de presión hídrica a ecosistemas, 30) índice de agua no retornada a la cuenca, 31) índice de uso del agua superficial, 32) proporción de pequeños propietarios que acceden a créditos agropecuarios, 33) planes de ordenación territorial urbanos que incluyen aspectos de cambio climático, 34) inversión municipal en gestión de riesgo, 35) índice de vulnerabilidad hídrica por desabastecimiento (IVH, fragilidad del sistema hídrico para mantener la oferta del agua), 36) pérdidas actuales de productividad de cultivos principales para la seguridad alimentaria y el empleo de pequeños y medianos productores, 37) mortalidad y morbilidad actual por enfermedades asociadas a vectores y EDA, y 38) pérdidas por eventos extremos de infraestructura urbana / viviendas (para ciudades con más de 100 000 habitantes)

Sistema de Indicadores para la Adaptación al Cambio Climático en México

1) Información climática: generación de información de calidad, disponibilidad de los datos para la toma de decisiones, capacidades institucionales para la operación y uso, parámetros relevantes; 2) servicios ecosistémicos: agua, suelos, cobertura vegetal, biodiversidad, ecosistemas costeros y marinos, y usos de los servicios ambientales; 3) sistema social: salud, acceso a agua y saneamiento, seguridad alimentaria, ocupación del territorio y asentamientos humanos, población y escuelas y hospitales; 4) sistema productivo: sector agropecuario, forestal, acuacultura y pesca, comunicaciones y transportes, industria y generación de energía; 5) capacidades gubernamentales: coordinación interinstitucional para la adaptación, políticas públicas, presupuesto destinado a las políticas para la adaptación y conocimiento; 6) capacidades sociales: conocimiento del tema de adaptación por parte de la sociedad, proyectos, organizaciones sociales, investigación, comunidades indígenas, género y sector privado; 7) daños y pérdidas: pérdidas económicas anuales por lluvias extremas y huracanes, pérdidas económicas anuales por sequías, población afectada, declaratorias de desastre, recurrencia de desastre de origen hidrometeorológico

Repositorio de Indicadores de Adaptación

Parámetros climáticos, impactos climáticos, medida de adaptación y resultados de adaptación

Fuente: P. Aldunce y P. Debel, "Diseño y descripción del Índice de Utilidad de Prácticas de Adaptación", en P. Aldunce, C. Neri y C. Szlafsztajn (eds.), *op. cit.*, y P. Aldunce, C. Neri y P. Debel, "Aplicación del Índice de Utilidad de Prácticas de Adaptación en la evaluación de dos casos de estudio en América Latina", en P. Aldunce, C. Neri y C. Szlafsztajn (eds.), *op. cit.*; M. Zorrilla y A. Kuhlman, *op. cit.*; C. Bouroncle *et al.*, *op. cit.*; M. Zorrilla y A. Altamirano, *op. cit.*; y A. Hammill, J. Dekens, T. Leiter, J. Olivier, L. Klockemann, E. Stock y A. Glaser, *op. cit.*

Ésta considera cuatro grupos de criterios: ambientales, sociales, económicos e institucionales, y de implementación, cada uno está compuesto por criterios que representan solo un ejemplo de los aspectos que los tomadores de decisiones pueden seleccionar (cuadro 8.1).

Destaca que entre los criterios que considera la metodología para la selección de estrategias se encuentra la atención a poblaciones más vulnerables ante los efectos del cambio climático, esto permite considerar, aunque de manera marginal, la pobreza como un aspecto en la efectividad de las acciones de adaptación. No son considerados criterios referidos al género y la etnia. Por último, esta guía ha sido reconocida por el propio gobierno mexicano por su utilidad para la priorización de medidas de adaptación en la dimensión local.³⁹

Se destacan otras medidas que se han expresado en sistemas agregados de seguimiento y evaluación a nivel nacional, son el caso del Sistema Nacional de Indicadores para la Adaptación al Cambio Climático en Colombia, el Sistema de Indicadores para la Adaptación al Cambio Climático en México y el Repositorio de Indicadores de Adaptación. El primero es un instrumento diseñado para proveer información para la adaptación al cambio climático en diferentes sectores, regiones y ciudades de Colombia,⁴⁰ está compuesto por 38 indicadores agrupados con base en el esquema de análisis de riesgo del Panel Intergubernamental de Cambio Climático que considera las amenazas, exposición, sensibilidad, capacidad adaptativa y riesgo. Como se puede observar en el cuadro 8.1, este sistema considera el Índice de Pobreza Multidimensional para valorar la sensibilidad de la sociedad, el cual representa un indicador que permite considerar directamente la pobreza como un aspecto dentro de la efectividad de las acciones de adaptación.⁴¹ Ninguno de los indicadores propuestos son desagregados por género y etnia.

El Sistema de Indicadores para la Adaptación al Cambio Climático en México está compuesto por siete temas, los cuales se desagregan en subtemas y se enlistan en el cuadro 8.1. Destaca que este sistema está integrado por subtemas referidos directamente a aspectos relacionados a la pobreza, el género y la etnia.⁴²

El Repositorio de Indicadores de Adaptación está compuesto por 105 indicadores cuantitativos agrupados en cuatro enfoques (parámetros climáticos, impactos climáticos, medida de adaptación y resultados de adaptación) y quince sectores: agricultura, biodiversidad, comercio e industria, construcción, energía, información/comunicación, pesca, recursos hídricos, salud humana, servicios financieros,

³⁹ Semarnat, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁰ C. Bouroncle *et al.*, *op. cit.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² Para un mayor conocimiento de los indicadores véase M. Zorrilla y A. Altamirano, *op. cit.*

silvicultura, transporte, turismo, zonas costeras, zonas urbanas. Indicadores que se basan en sistemas de monitoreo y evaluación regionales, nacionales y subnacionales los cuales han sido probados o implementados. Indicadores que hacen un seguimiento de diferentes aspectos del contexto de adaptación, así como del proceso y los resultados de las estrategias de adaptación o inversión. Son medidas que buscan determinar si las acciones están cumpliendo sus objetivos.⁴³ Los indicadores del repositorio se pueden usar directamente y tomando en cuenta las desagregaciones recomendadas, entre ellas están las de género y pobreza. También se pueden utilizar realizando algunos ajustes para el seguimiento de la adaptación al cambio climático en el contexto particular.

Entre los indicadores que consideran al género se encuentran los siguientes: número de hogares afectados por la sequía, número de personas en alto riesgo de estrés térmico, reducción en productividad laboral debido a estrés térmico, número de casos de enfermedades transmitidas por el agua, número de personas desplazadas de forma permanente de sus hogares como resultado de inundaciones, sequías o aumento del nivel del mar, número de funcionarios del gobierno que han recibido capacitación en adaptación, número de personas apoyadas para hacer frente a los efectos del cambio climático, porcentaje de agricultores y pescadores con acceso a servicios financieros.

Otros indicadores son desagregados a partir del grupo socioeconómico o nivel de ingresos, es el caso del número de personas que viven en zonas propensas a inundaciones para el primero y el número de personas con ingresos diversificados para el segundo. Destaca que solo se considera un indicador que toma como elemento central la pobreza, es el caso del porcentaje de personas en condiciones de pobreza en áreas propensas a la sequía con acceso a agua segura y confiable, y que es desagregado por género.

Estos sistemas son relevantes porque varios indicadores son recuperados de contextos de América Latina, es el caso de México,⁴⁴ además porque se adaptan a las circunstancias y el contexto específico, y los indicadores que los conforman han sido probados o implementados para valorar algún aspecto vinculado con la adaptación.⁴⁵ Cabe destacar que algunos de ellos son desagregados por género o pobreza.

Existen esfuerzos que colocan al género y la etnia en el centro del análisis de los aspectos directamente relacionados con la adaptación, es el caso de la herramienta de indicadores de género en la reducción del riesgo de desastres (RRD) desarrolla-

⁴³ Para un conocimiento de los indicadores véase A. Hammill, J. Dekens, T. Leiter, J. Olivier, L. Klockemann, E. Stock y A. Glaser, *op. cit.*

⁴⁴ A. Hammill *et al.*, *op. cit.*

⁴⁵ C. Bouroncle *et al.*, *op. cit.*; A. Hammill *et al.*, *op. cit.*; L. Vallejo, *Insight from national adaptation monitoring and evaluation Systems*, OCDE, 2017.

da por Calderón y colegas.⁴⁶ Esta herramienta se distingue por considerar variables de género como la división sexual del trabajo, roles y estereotipos de género, acceso y control de recursos, necesidades prácticas e intereses de género, entre otros; también se caracteriza por identificar indicadores que se pueden analizar a nivel de comunidad. Esta herramienta ha sido utilizada para valorar los resultados del proyecto Fomento de la Gestión Local y del Buen Gobierno para Mejorar el Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios para los Pobres, el cual es un proyecto de agua y saneamiento en Honduras.⁴⁷

En cuanto a etnia, Carlos y Moreno-Sánchez diseñaron un índice de capacidad adaptativa al cambio climático aplicable al contexto de comunidades indígenas de la Amazonia peruana.⁴⁸ El primer indicador que conforma esta medida se refiere explícitamente a pobreza y está constituido por la combinación de tres subindicadores: necesidades básicas satisfechas, percepción de pobreza y estilo material de vida. Cabe destacar que esta medida fue desarrollada con base en el índice de capacidad adaptativa propuesto por Maldonado y Moreno-Sánchez⁴⁹ y que fue utilizado para estimar la capacidad de adaptación en comunidades locales. El índice propuesto por Carlos y Moreno-Sánchez se ha reconocido y utilizado como una herramienta que contribuye a la priorización de acciones para el fortalecimiento de la capacidad adaptativa en comunidades indígenas del Perú.⁵⁰

También se cuentan con estudios que proponen indicadores básicos que permiten dar seguimiento y demostrar el efecto-impacto para cerrar brechas de inequidad entre mujeres y hombres en los procesos de adaptación.⁵¹ El índice de feminidad en procesos de análisis de vulnerabilidad y capacidades para la adaptación al cambio climático es ejemplo de ello. Entre los indicadores que contempla el índice se encuentran los siguientes: número de medidas de adaptación que mejoran el acceso de

⁴⁶ L. Calderón, I. Cristóbal y A. Gómez, *Indicadores de Género en la Reducción de Riesgo de Desastres*, Nicaragua, ACSUR Las Segovias, 2014.

⁴⁷ CARE, *Kit de herramientas para incorporar la adaptación al cambio climático en proyectos de desarrollo, Versión 1.0*, CARE, 2010, y CARE. *s/f de caso CARE para integrar adaptación en proyectos de desarrollo Honduras, América Central*, [www.careclimatechange.org/files/toolkit/PASOS.pdf], (fecha de consulta: 9 de marzo de 2018).

⁴⁸ G. M. Carlos-Gómez y R. Moreno-Sánchez, *op. cit.*

⁴⁹ J. H. Maldonado y R. Moreno-Sánchez, "Estimating the adaptive capacity of local communities at marine protected areas in Latin America: a practical approach", *Ecology and Society*, vol. 19, núm. 1, 2014.

⁵⁰ Del Castillo *et al.*, *Plan de Acción al Cambio Climático en la microcuenca del Cumbaza: El aporte de las mujeres indígenas Kechwa*, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), 2016.

⁵¹ C. Dávalos, A. Zambrano, N. Zambrano, T. Farfán, E. Swindon, M. E. Reyes y M. Moya, *Igualdad casa adentro, Marco Político estratégico del Programa de igualdad de género de CARE y su caja de herramientas*, Quito, CARE Internacional, América Latina y el Caribe, 2013, p. 173.

mujeres a recursos naturales importantes para respuestas ante riesgos climáticos, número de personas participantes en actividades de capacitación sobre adaptación al cambio climático según sexo, número de medidas de adaptación al cambio climático que mejoran las capacidades de mujeres, número de medidas de adaptación al cambio climático que mejoran capacidades de otros grupos vulnerables, número de personas que acceden a sistemas de información climática a escala local, número de normas o medidas que formalizan la titularidad de las mujeres a los recursos importantes para respuestas ante riesgos climáticos, número de instituciones que implementan medidas de acción positiva para mujeres y grupos vulnerables en las políticas públicas de cambio climático

Por último, destacan propuestas metodológicas orientadas a la creación de medidas integradoras a nivel estatal, es el caso de la metodología para diseñar un índice que permita evaluar la efectividad de las acciones de adaptación para uno de los estados de México (Veracruz). Si bien el índice se desarrolló con la intención de medir, entre otros aspectos, la efectividad de las acciones, lo cierto es que no considera ningún indicador que permita evaluar dicha efectividad, tampoco contempla indicadores desagregados por género, pobreza o etnia.⁵²

REFLEXIONES FINALES

Actualmente las intervenciones de adaptación se han convertido en parte integral de las políticas, programas y planes diseñados para enfrentar el cambio climático; son medidas únicas, difícilmente repetibles, muy específicas para un sitio, tienen horizontes de tiempo más largos que los habituales para su implementación, con diferentes perspectivas del éxito (se centran no solo en las prioridades de los financiadores sino también en los beneficiarios) y difíciles de cuantificar, lo cual obstaculiza su evaluación. Otra razón que complica su medición es que las acciones se aplican en diferentes sectores o áreas de actuación (enfoque multifactorial) y a diferentes escalas geográficas (enfoque multiescalar).

A pesar de estas dificultades, se cuentan con esfuerzos que hacen énfasis en la necesidad de intervenciones apropiadas de adaptación, así como de conocer qué tan bien se ejecutó y si produjo el resultado deseado de una acción en particular. Hay que tener presente que en la adaptación no existen metodologías tan

⁵² C. Neri y B. Ávila, *Apoyo al desarrollo de un índice para medir la adaptación al cambio climático en el Estado de Veracruz, en el marco de la cooperación entre la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ) y el gobierno del Estado de Veracruz. Informe final. Sistema de Indicadores de Adaptación para el Estado de Veracruz (SI-Adapt-Ver)*, 2016, [<http://www.veracruz.gob.mx/medioambiente/sistemaccc/>], (fecha de consulta: 4 de abril de 2018).

bien definidas ni lineamientos con amplio consenso para la selección de indicadores, como si sucede en el caso de la mitigación de gases de efecto invernadero. Aunque sí hay algunas propuestas que se orientan al diseño de los indicadores y criterios a tomar en cuenta, así como se han desarrollado propuestas que permiten medir el éxito de las iniciativas de adaptación a los impactos negativos del cambio climático.

Los indicadores aquí identificados se destacan por estar diseñados desde la realidad de los países de América Latina y por que ayudan no solo a dar seguimiento al progreso de intervención, sino también a medir su efectividad para alcanzar el objetivo deseado, qué se ha hecho o se ha logrado; además, porque han sido utilizadas para la toma de decisiones.

Estas medidas e indicadores se distinguen por estar contruidos con perspectivas distintas, por estar organizados distintamente y por ser utilizados en diferentes niveles, por lo tanto, al igual que las propuestas que se han desarrollado en países distintos de los de América Latina, no sirven para valorar todas las acciones de adaptación, ni mucho menos aplicarlas sin realizar algún ajuste. A pesar de ello, las medidas aquí destacadas se caracterizan por considerar aspectos e indicadores parecidos, principalmente los planteados en el esquema de análisis de riesgo del Panel Intergubernamental de Cambio Climático y por dar importancia, unos en mayor medida que otros, a indicadores relacionados con los aspectos institucionales, pobreza, etnia y género.

En algunos casos, las actividades de adaptación pueden evaluarse de manera eficaz refinando algunas medidas ya existentes y exitosas, en vez de construir marcos completamente nuevos, como el caso del IUPA.

Por último, en nuestros países hay pocas contribuciones que específicamente permitan evaluar la efectividad de las acciones con base en el género, la pobreza o la etnia. Principalmente, se dispone de indicadores que son desagregados a estos aspectos, sin embargo, no son suficientes para visibilizar de forma adecuada la influencia que tienen en la efectividad de las acciones. También se cuenta con propuestas que colocan al género y la etnia en el centro del análisis, pero se deja de lado aspectos que también son importantes en la efectividad de las acciones de adaptación y que son considerados, por ejemplo, en el análisis de riesgo del Panel Intergubernamental de Cambio Climático.

REFERENCIAS

Adger, Neil y Jon Barnett, "Four reasons for concern about adaptation to climate change", *Environment and Planning A.*, núm. 12, 2009, pp. 2800-2805.

- Alberini, A., A. Chiabai y L. Muehlenbachs, "Using Expert Judgment to Assess Adaptive Capacity to Climate Change: Evidence from a Conjoint Choice Survey", *Note di Lavoro Series Index*. Fondazione Eni Enrico Mattei, 2005, [<http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm>] (fecha de consulta: 3 de marzo de 2018).
- Aldunce P, C. Neri y C. Szlafsztain (eds.), *Hacia la evaluación de prácticas de adaptación ante la variabilidad y el cambio climático*. Belém, NUMA/UFPA, 2008a.
- Aldunce, P. y P. Debels, "Diseño y descripción del Índice de Utilidad de Prácticas de Adaptación", en P. Aldunce, C. Neri y C. Szlafsztain (eds.), *Hacia la evaluación de prácticas de adaptación ante la variabilidad y el cambio climático*, Belém, NUMA / UFPA, 2008.
- Aldunce, P., C. Neri y P. Debels, "Aplicación del Índice de Utilidad de Prácticas de Adaptación en la evaluación de dos casos de estudio en América Latina", en P. Aldunce, C. Neri y C. Szlafsztain (eds.), *Hacia la evaluación de prácticas de adaptación ante la variabilidad y el cambio climático*, Belém, NUMA / UFPA, 2008b.
- Aldunce, P., G. Lillo, D. Araya, P. Maldonado y L. Gallardo, "Evaluating adaptation to drought in a changing climate: experience at the local scale in the Aconcagua Valley", artículo presentado a Climate and Development, 2017.
- Aldunce, P., G. Lillo, D. Araya, P. Maldonado e I. Ramos, *Informe de devolución Valle del Aconcagua "Prácticas de adaptación al cambio climático: Sequía"*, Valle de Aconcagua, 2016.
- Benegas-Negri, L. A., *Propuesta metodológica para evaluar la adaptación de los productores a la variabilidad climática, principalmente a la sequía, en cuencas hidrográficas en América Central*. Tesis de Maestría, Costa Rica, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza-CATIE, 2006.
- Bouroncle, C. et al., *Sistema Nacional de Indicadores de Adaptación al Cambio Climático (SIACC) Colombia: definición de indicadores*, Climate Technology Center & Network, 2016, [<https://www.ctc-n.org/resources/sistema-nacional-de-indicadores-de-adaptaci-n-al-cambio-clim-tico-siacc-colombia-definici>], (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018).
- Brooks, N., W. N. Adger y P. M. Kelly, "The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation", *Global Environmental Change*, núm. 15, 2005.
- Calderón, L., Ignacio Cristóbal y Alberto Gómez, *Indicadores de Género en la Reducción de Riesgo de Desastres*, Nicaragua, ACSUR Las Segovias, 2014.
- CARE, *Estudio de caso CARE para integrar adaptación en proyectos de desarrollo Honduras, América Central*, [www.careclimatechange.org/files/toolkit/PASOS.pdf], (fecha de consulta: 9 de marzo de 2018).

- CARE, *Kit de herramientas para incorporar la adaptación al cambio climático en proyectos de desarrollo*, Kit de herramientas digitales, versión 1.0, CARE, 2010.
- Carlos Gómez, G. M. y R. Moreno-Sánchez, *Capacidad de adaptación al cambio climático en comunidades indígenas de la Amazonia peruana*, vol. Serie técnica, núm. 36, Lima, 2015.
- Carter, T., M. Parry, H. Harasawa y S. Nishioka, *IPCC Technical Guidelines for Assessing Climate Change Impacts and Adaptations*, Londres, University College London, Department of Geography, 1994.
- Carvajal, Y. y M. Quintero, “Tendencias en el uso de indicadores e índices para evaluar la adaptación a la variabilidad y cambio climático”, en P. Aldunce, C. Neri y C. Szlafstein (eds.), *Hacia la evaluación de prácticas de adaptación ante la variabilidad y el cambio climático*, Belém, NUMA / UFPA, 2008.
- CMNUCC, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15° periodo de sesiones*, celebrado en Copenhague 2009, 2010, [<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>], (fecha de consulta: 24 de marzo de 2018).
- CMNUCC, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° periodo de sesiones*, celebrada en Cancún 2010, 2011 [<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/a01s.pdf>], (fecha de consulta: 3 de marzo de 2018).
- CMNUCC, *Acuerdo de París Bonn*, FCCC/CP/2015/L.9, Alemania, 2015, [<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).
- Dávalos, C., A. Zambrano, N. Zambrano, T. Farfán, E. Swindon, M. E. Reyes y M. Moya, *Igualdad casa adentro, Marco Político estratégico del Programa de igualdad de género de CARE y su caja de herramientas*, Quito, CARE Internacional, América Latina y el Caribe, 2013, p. 173.
- Debels, P, C. Szlafstein, P. Aldunce, C. Neri Y. Carvajal, M. Quintero-Angel, A. Celia, A. Bezanilla, D. Martínez, “IUPA: a tool for the evaluation of the general usefulness of practices for adaptation to climate change and variability”, *Natural Hazards*, vol. 50, 2009.
- Del Castillo, Martha *et al.*, *Plan de Adaptación al Cambio Climático en la microcuenca del Cumbaza: el aporte de las mujeres indígenas Kechwa*, Tarapoto, Perú, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), 2016.
- Delgado, G. C., A. De Luca y V. Vázquez, *Adaptación y mitigación urbana del cambio climático en México*, México, UNAM, 2015.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *National Monitoring and Evaluation (M&E) of Climate Change Adaptation*, 2013, [<https://www.pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/2013%2007%20>

- GIZ%20-%20National%20M&E%20of%20CCA.pdf] (fecha de consulta: 11 de abril de 2018).
- Diario Oficial de la Federación (DOF), *Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40*. Diario Oficial de la Federación. México, Secretaría de Gobernación, México, 2013, [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013], (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018).
- Editorial La Jornada, Sociedad y Justicia, *La Jornada*, 5 de enero de 2009, p. 34.
- Fankhauser, S., “The potential costs and climate change adaptation”, en L. Smith, N. Bhatti, G. Menzhulin, R. Benioff, M. Campos, B. Jallow y R. Rijsberman, (eds.), *Adaptation to Climate Change: Assessment and Issues*, Nueva York, Springer-Verlag, 1996.
- Financiamiento para la adaptación, Climate Funds Update, [<https://www.odi.org/publications/11053-climate-finance-fundamentals-3-adaptation-finance-2017-update#downloads>], (fecha de consulta: 5 de agosto de 2019).
- Gonda, N., *Género y adaptación al cambio climático. Puesta en común y sistematización de experiencias sobre la integración de la perspectiva de género en la adaptación al cambio climático en el ámbito rural en Nicaragua*, Managua, Nicaragua, Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014.
- Haddad, B., “Ranking the adaptive capacity of nations to climate change when socio-political goals are explicit”, *Global Environmental Change*, núm. 15, 2005.
- Hammill, A y J. Dekens, *Seguimiento y evaluación de la adaptación a niveles agregados: un análisis comparativo de diez sistemas*, Bonn, GIZ, 2014.
- Hammill, A., J. Dekens, T. Leiter, J. Olivier, L. Klockemann, E. Stock y A. Gläser, *Repositorio de Indicadores de Adaptación. Casos reales de sistemas de Monitoreo y Evaluación nacionales*, Bonn, GIZ, 2014.
- Hinkel, J., S. Bharwani, A. Bisario, T. Carter, T. Cull, M. Davis, R. Klein, K. Lonsdale, L. Rosentrater y K. Vicent, *Guía para la Evaluación de la Vulnerabilidad, Impactos y Adaptación al Cambio Climático. Resumen*, UNEP-PROVIA, Nairobi, 2013.
- Lillo-Ortega, G., P. Aldunce, C. Adler, M. Vidal y M. Rojas, “On the evaluation of adaptation practices: a transdisciplinary exploration of drought measures in Chile”, *Springer Japan KK*, Springer Nature, 2018.
- Maldonado, J. H. y R. Moreno-Sánchez, “Estimating the Adaptive Capacity of Local Communities at Marine Protected Areas in Latin America: a Practical Approach”, *Ecology and Society*, vol. 19, núm. 1, 2014.
- Miller, S., S. Yoon y Bok-Keun Yu, *Vulnerability Indicators of Adaptation to Climate Change and Policy Implications for IDB projects / IV*. Title V, series IDB-PB-184,

- 2013, [http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-PB-184], (fecha de consulta: 2 de abril de 2018).
- Mizina, S., J. Smith, E. Gossen, K. Spiecker y S. Witkowski, "An Evaluation of Adaptation Options for Climate Change Impacts on Agriculture in Kazakhstan", *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 4, 1999, pp. 25-41.
- Mullan, Michael *et al.*, *National Adaptation Planning: Lessons from OECD Countries*. París, OECD Publishing, núm. 54, 2013.
- Naswa, P. *et al.*, *Buenas prácticas para el diseño e implementación de sistemas nacionales de monitoreo para la adaptación al cambio climático*, Dinamarca, Centro y Red de Tecnología del Clima, 2015.
- Neri, C. y B. Ávila, *Apoyo al desarrollo de un índice para medir la adaptación al cambio climático en el Estado de Veracruz, en el marco de la cooperación entre la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ) y el gobierno del Estado de Veracruz. Informe final. Sistema de Indicadores de Adaptación para el Estado de Veracruz (SI-Adapt-Ver)*, 2016, [<http://www.veracruz.gob.mx/medioambiente/sistemaccc/>], (fecha de consulta: 4 de abril de 2018).
- Organización Mundial de la Salud (OMS), *Género, cambio climático y salud*, Suiza, OMS, 2016, [http://www.who.int/globalchange/publications/gender_climate_change_report/es/], (fecha de consulta: 30 de marzo de 2018).
- PNUD, *Guía recursos de género para el cambio climático*, 2018, [http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id_article=350], (fecha de consulta: 16 de abril de 2018).
- Salick, J. y A. Byg, *Indigenous peoples and climate change*, Oxford, Environmental Change Institute, 2007.
- Sánchez Rodríguez, Roberto, "El cambio climático y las áreas urbanas de América Latina: a manera de introducción", en *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-Inter-American Institute for Global Change Research, 2013.
- Semarnat, *Estrategia Nacional de Cambio Climático, visión 10-20-40*, 2013, [http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/informacionambiental/Documents/06_otras/ENCC.pdf], (fecha de consulta: 16 de abril de 2018).
- Semarnat, *Adaptación al cambio climático en México: Visión, elementos y criterios para la toma de decisiones*, México, Semarnat-INECC, 2012.
- Smit, B., I. Burton, R. Klein y J. Wandel, "An anatomy of adaptation to climate change and variability", *Climatic Change*, núm. 45, 2000.
- Smith, J., S. Ragland y G. Pitts, "A Process for Evaluating Anticipatory Adaptation Measures for Climate Change", *Water, Air, and Soil Pollution*, núm. 92, 1996.
- Szlafsztein, C. F., "La evaluación de estrategias y prácticas de adaptación a la variabilidad y cambio climático", en P. Aldunce, C. Neri y C. Szlafsztein (eds.), *Ha-*

- cia la evaluación de prácticas de adaptación ante la variabilidad y el cambio climático*, Belém, NUMA / UFPA, 2008.
- Tol, R., S. Fankhauser y J. Smith, *The Scope for Adaptation to Climate Change: What Can We Learn from the Impact Literature?*, Institute for Environmental Studies D97/04, Amsterdam, Vrije Universiteit, 1997.
- Tompkins, Emma, *et al.*, “Observed adaptation to climate change: UK evidence of transition to a well-adapting society”, *Global Environmental Change*, núm. 4, 2010, pp. 627-635, [<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378010000415>], (fecha de consulta: 5 de julio de 2018).
- UCN, *Los pueblos indígenas y tradicionales y el cambio climático*, 2008, [<https://www.iucn.org/es/content/los-pueblos-ind%C3%ADgenas-y-tradicionales-y-el-cambio-clim%C3%A1tico>], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).
- Vallejo, L., *Insight from National Adaptation Monitoring and Evaluation Systems*, Francia, OCDE, Paper núm. 2017 (3), 2017.
- Vincent, K., “Uncertainty in Adaptive Capacity and the Importance of Scale”, *Global Environmental Change*, núm. 17, 2007, pp. 12-24.
- Yin, Y.Y., *Designing Evaluation Tools to Identify the Implications of Climate Change and Economic Development for Sustainability in Lijiang and Yulong Mountain Region, China*, 2004, [<http://ma.caudillweb.com/documents/bridging/papers/yin.yongyuan.pdf>], (fecha de consulta: 16 de abril de 2018).
- Yohe, G. y R. S. J. Tol., “Indicators for Social and Economic Coping Capacity: Moving Toward a Working Definition of Adaptive Capacity”, *Global Environmental Change*, núm. 12, 2002.
- Zorrilla, M. y A. Kuhlman, *Metodología de Priorización Medidas de Adaptación al Cambio Climático Guía de uso y difusión*, México, Semarnat / GIZ / Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear, 2015.
- Zorrilla, M. y M. Altamirano, *Identificación de indicadores para el monitoreo y evaluación de la adaptación al cambio climático en México*, México, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2014.

9. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA: PERSPECTIVAS PARA UNA PLANEACIÓN ACTUAL

TADEO H. LICEAGA CARRASCO*
HUGO PICHARDO HERNÁNDEZ*

INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS años, los estudios históricos de épocas contemporáneas han incorporado la perspectiva teórica de las políticas públicas para dar respuesta y explicar fenómenos gubernamentales y su vinculación con la sociedad. Estos elementos de las políticas públicas –aparición de problemas y elaboración de la agenda pública, decisión pública, implementación y la evaluación de dichas políticas públicas– complementan el análisis de los procesos históricos contemporáneos. Además, contribuyen a explicar realidades presentes e, incluso, plantear alternativas futuras posibles.¹

En este capítulo reflexionamos históricamente el desempeño de la planeación de las políticas federales en cuestión energética desde el sexenio cardenista hasta la actualidad y la manera en la que el gobierno mexicano afrontó problemas como la búsqueda de autosuficiencia energética ante las crisis petroleras, la respuesta gubernamental que incluyó la cuestión de diversificación implícita para la producción de energía, especialmente, para generar electricidad.

La planeación se entiende como un proceso anticipatorio en el cual se pretende transitar de un presente conocido y envuelto en una serie de relaciones de ac-

* Profesores-investigadores del Área Cultura y Sociedad, Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

¹ Véase Ives Meny y Jean Claude Thoenig. *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.

tores y circunstancias, hacia un futuro deseado y pensado en sus posibilidades y su viabilidad. Este proceso implica la movilización de recursos materiales, voluntades políticas y diseño de estrategias para lograr los objetivos previamente establecidos.²

Para llevar a cabo una planeación se requiere de varios factores, entre ellos, la racionalidad que sistematiza las opciones y conduce a la acción, pero, además, requiere una gran dosis de creatividad por parte de quienes se dediquen a dicha tarea, lo cual implica que ellos proyecten sus valores, visiones e ideologías de la realidad que están estudiando. En este sentido, hacer un rastreo histórico de la manera en la cual se realiza la planeación resulta relevante, pues nos arroja luz de cómo se transforman las concepciones y los principios ideológicos con respecto al objeto de la planeación.

Este capítulo en particular versa acerca de la *planeación política*, la cual constituye la aplicación de los principios de la planeación al ámbito público. Esta rama de la planeación se subdivide, por fines prácticos, en sectores, de los cuales abordamos específicamente la planeación energética. Si bien la planeación no pertenece directamente al ámbito de la política, sino de la administración pública, ambas están estrictamente relacionadas pues:

La prospectiva y la política van de la mano, ya sea para prevenir o para promover. Trabajan en el campo de la decisión y del futuro. La prospectiva opera bajo posiciones gnósticas, racionales, consensuales y constructivistas, asume la capacidad de conocer, impone el requisito de razonar, demanda la flexibilidad que requiere alcanzar consenso y exige actitudes positivas para la construcción de futuros realistas. La política constituye compromisos institucionales a partir de interpretar las necesidades colectivas e introducir futuro; el cambio deseado y posible.³

Lo anterior derivó de forma implícita en planeaciones desde las políticas públicas en esta materia, las cuales intentaron presentar alternativas de diferentes fuentes de energía, algunas viables y otras frustradas por los cambios en los modelos económicos adoptados en el periodo estudiado. Este rastreo nos conduce a comprender problemáticas nacionales vigentes y por resolver en este rubro. Este planteamiento sugiere dos preguntas concretas: ¿qué fuentes de energía son viables para el futuro?, ¿cuál será el papel del Estado mexicano en este sexenio por iniciar y que proyecte a los sexenios venideros a la hora de afrontar la problemática del tipo

² Tomás Miklos, "Criterios básicos de planeación," en Tomás Miklos (coord.), *Las decisiones políticas: de la planeación a la acción*, 3ª edición, México, Siglo XXI / IFE, 2008.

³ Tomás Miklos, Edgar Jiménez y Margarita Arroyo, *Prospectiva y riesgo político: instrumentación para la acción*, México, Limusa, 2008, p. 28.

de combustibles y energéticos que conducirán la economía mexicana en el proyecto de nación a corto y mediano plazo? Las siguientes líneas abordan estos asuntos.

LA POLÍTICA ENERGÉTICA MEXICANA, 1934-1981

En los sexenios de administración pública realizados en el periodo 1934-1976, el gobierno federal diseñó planes y programas que generaron expectativas gubernamentales respecto a las políticas energéticas y al desarrollo en el mercado de los energéticos en el país e, incluso, en el mundo. La meta fue apoyar los objetivos generales, económicos y sociales de cada sexenio, los cuales tuvieron necesariamente un alcance limitado pues, como menciona Adrián Lajous, economista y quien fuera presidente de Petróleos Mexicanos en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-1999), los tiempos de la planificación superan por mucho a los tiempos políticos, lo cual, especialmente en México, se ha constituido en un problema muy importante al primar los segundos sobre los primeros.⁴ En estos planes, comenzando con el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas, la energía y los usos que se puedan hacer de ella, además de las ventajas y desventajas de su producción, estuvieron y están muy presentes en dichas construcciones planificadas gubernamentales. Por ello, abordar la llamada “planificación energética” resulta de gran importancia, no solo para entender el desarrollo histórico-económico de México, sino también para visualizar las opciones presentes y futuras.

Pero, ¿qué es planeación y cómo entra la energía aquí?, ¿debemos pensar en la energía en un sentido primario (los recursos naturales que la generan) o en uno secundario (su transformación y aplicación a la industria o para beneficio de los sectores sociales)? Probablemente sea necesario comenzar por la segunda cuestión, lo cual es posible resolver pensando que la energía no es solo un recurso explotable o utilizable, sino un componente que estructura la organización de las sociedades más allá de las aplicaciones concretas que se le puedan dar; es decir, la cuestión de la energía, como menciona François Houtart, excede el problema económico, científico y técnico para instalarse en la sociedad y la cultura. Es el caso de tener “conciencia” acerca del problema de la energía, capaz de articular una imagen de lo que las realidades complejas son, tomando en cuenta la idea de que la energía “de una manera u otra, y según las modalidades diferentes, concierne a una parte central de la vida de los seres humanos, pues sin producirla, no pueden subsistir”.⁵ De esta

⁴ Véase Mariano Bauer, Leopoldo García Colín y Marcos Moshinsky, *Planeación energética en México: ¿mito o realidad?*, México, El Colegio Nacional, 2008.

⁵ François Houtart, *L'énergie et la culture: les représentations, le discours sur l'usage et les enjeux énergétiques dans les sociétés contemporaines*, París, L'Harmattan, 1990, p. 6.

manera, rompemos los marcos técnicos y economicistas, y centramos a la energía como parte de una visión de sociedad que, en este caso, el Estado mexicano forma en sus círculos y que se transforma históricamente.

Para lograr expresar sus expectativas, el Estado cuenta con varias herramientas entre las más importantes se encuentra la planeación. Esta herramienta, que forma parte del proceso de construcción de las políticas públicas, se debe entender como “el acto de ordenar en el tiempo y en el espacio acciones y recursos para buscar el máximo de satisfacción de la sociedad en un marco político y social dado”, así, como se puede ver, se implican las expectativas y la manera en la cual el gobierno se involucra para su cumplimiento.

Para el caso de la planeación energética la cuestión es más específica; entendemos por este concepto “el , ordenado de acciones y recursos dedicados a la búsqueda de un equilibrio entre la oferta y la demanda de energía en el marco económico de un país dado”, esto significa orientar las acciones en la perspectiva temporal sobre cómo cubrir las necesidades de una sociedad en materia de uso energético, social y económico. En este sentido, encontramos el otro término importante dentro de la planeación energética: la *autosuficiencia*, es decir, encontrar los canales para establecer y satisfacer las demandas de los ciudadanos

Sin duda, para el caso de México, la cuestión de la planificación energética ha sido crucial y ha estado atravesada por cuestiones e imaginarios nacionalistas y de soberanía claros: desde los años treinta, la cuestión de las fuentes de energía, especialmente lo relacionado al control del Estado sobre los recursos de hidrocarburos, no solo fue parte de la estrategia de desarrollo económico, sino que el petróleo se convirtió en el estandarte de la independencia de México, la cual, de la mano de la Revolución, se había enfrentado exitosamente a los intereses del capitalismo internacional.

Un primer acercamiento a la relación entre planeación gubernamental y energía nos lo brinda el Plan Sexenal 1934-1940, elaborado por una comisión dentro del entonces Partido Nacional Revolucionario para dotar al país por primera vez de “programas meditados a conciencia, elaborados con sereno conocimiento de las realidades nacionales y llevados hasta la extensión que señalen la posibilidad de acción de los gobernantes”.⁶ Por lo tanto, constituye el primer esfuerzo por parte del gobierno mexicano por dirigir seriamente las tareas de desarrollo basado en el nacionalismo, ideología desde la cual se estructuraban las acciones gubernamentales.

En este sentido, el planteamiento del primer Plan Sexenal era claro: generar una *economía dirigida*, concepto clave en el documento, que implicaba el fin de

⁶ Partido Nacional Revolucionario, “Primer Plan Sexenal”, en *Antología de la planeación en México 1. Primeros intentos de planeación en México 1917-1948*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto / Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 191.

una etapa en la vida económica nacional y el inicio de otra sobre la cual se estructuraba “una política de legítima defensa, [tendiente] a colocarnos en una actitud internacional firme, sobre bases sólidas de alta ideología moral y humana y con autonomía de sustentación”.⁷ Esto equivale a pensar en que, lejos del paradigma de competencia en el comercio internacional, en el que la interrelación con otras naciones fuera determinante, el país debía dar cuenta de un proyecto económico que tendría como prioridad una revisión de toda la producción nacional “sobre la base que predomine el interés nacional”,⁸ es decir, debería plantearse a futuro la independencia económica.

En este marco, la energía contenía un papel preponderante, pues este Primer Plan Sexenal afirmaba:

la organización de nuestro país dentro de un sistema económico propio requiere, además, que se atienda a aquellas actividades industriales mercantiles que aumenten la capacidad nacional de producción o de la calidad de ésta, actividades comprendidas en dos grandes grupos: la importación de medios permanentes de producción y la generación de energía.⁹

Para la época, esto implicaba dos asuntos relevantes: petróleo y energía eléctrica. En el primer caso, desde 1934 y siguiendo el esfuerzo de los gobiernos emanados de la Revolución en materia de recursos naturales, desde sus inicios el gobierno de Lázaro Cárdenas se encaminó a la autonomía del uso de los recursos naturales nacionales: el objetivo era, claramente, asegurar, preservar y ensanchar el aprovechamiento de toda sustancia del subsuelo mexicano que sirviera para apoyar el esfuerzo de crecimiento industrial. En los *términos del Plan* sexenal, el petróleo no estaba considerado como de uso inmediato para la generación energética, sino para “satisfacer las necesidades futuras de la nación” en términos de desarrollo industrial.

Caso diferente lo constituía la generación eléctrica, pues, según dicho plan, esta fuente se constituiría como el motor del desarrollo, “que las empresas de producción agrícola o industrial funcionen y se desenvuelvan por la energía eléctrica y no para la energía eléctrica”.¹⁰ Para efecto de este objetivo, el 14 de agosto de 1937 se expidió la ley que creó la Comisión Federal de Electricidad y así organizar “un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica [...] sin

⁷ *Ibid.*, p. 194.

⁸ *Loc. cit.*

⁹ *Ibid.*, p. 208.

¹⁰ *Loc. cit.*

propósitos de lucro, [...] y en beneficio de los intereses generales”.¹¹ Esta institución tardó siete años en inaugurar su primera planta hidroeléctrica en Ixtapantongo, Estado de México.

La concepción de la energía no varió sino hasta finales de la década de 1940 y la primera mitad de 1950, específicamente durante los gobiernos de Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines. En ese momento encontramos una primera transformación del uso de la energía en la que el petróleo comienza a tomar un lugar preponderante, ya no como futuro de la industria, sino como urgencia del abastecimiento.

En el *Proyecto de inversiones del gobierno federal 1947-1952*, se establece la premura de reactivar la exploración petrolífera y hacer eficiente su distribución. Los redactores del Proyecto ya ligados directamente al Banco de México, y con el objetivo en mente de obtener un préstamo por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento,¹² calcularon que a partir de la expropiación cardenista de 1938 la producción petrolera había pasado de 270 pozos anuales, a la cifra de treinta. Aunado a esto, la demanda en el centro del país había incrementado de manera considerable, por lo que, junto con la escasez de otros combustibles, como el carbón, la situación obligaba al Estado a derrochar los recursos en quema directa para satisfacer las necesidades de la industria y el transporte. En este sentido, la política del gobierno alemanista se enfocó principalmente en la “localización de nuevos mantos petrolíferos, aumentos de la producción de crudos, economía del transporte del petróleo, aprovechamiento integral del gas natural y producción de combustibles refinados”.¹³

En este mismo camino se encontró el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, en el que se presentó por primera vez un plan de inversiones para el gobierno federal que tomó el nombre de Consideraciones para un proyecto nacional de inversiones 1953-1958. En éste se estipulaban como objetivos prioritarios mejorar la vida de la población y de la tasa de crecimiento económico así como el financiamiento de la industria sin incurrir en déficit.

Con base en estos objetivos el gobierno ruizcortinista implementó un programa energético que contempló, como su predecesor, el aumento de la producción petrolera, no solo para satisfacer las necesidades del mercado nacional sino también para aumentar la producción industrial; la meta comenzó a cumplirse: según Antonio Bermúdez, entonces director de Pemex, para 1957 se habían perforado 373 pozos

¹¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, “Proyecto de inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952”, en *Antología de la planeación en México 2. La programación de la inversión pública y la planeación regional por cuencas hidrológicas*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto / Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 285.

¹² *Ibid.*, p. 11.

¹³ *Ibid.*, p. 219.

y se habían descubierto 16 nuevos de petróleo y gas. Sin embargo, el problema del abastecimiento comenzó a hacerse presente y el esfuerzo de producción mexicana fue insuficiente. Al respecto, en el informe presidencial del 1° de septiembre de 1957 mencionó, haciendo eco de las palabras del propio Bermúdez:

las importaciones de derivados del petróleo han ido en constante ascenso. Debemos pues lograr que desaparezcan. Dotado por la naturaleza de recursos petrolíferos, México no debe importar combustible. La salida de divisas por este concepto causa perjuicios económicos porque limita las posibilidades de desarrollo en toda la República, pues lo que gastamos podríamos utilizarlo en compra de material industrial o agrícola.¹⁴

En otro sentido, la electrificación tomó en este periodo un carácter social pues se enfocó, debido al alza de precios y el deterioro de vida en el campo, en la instalación de capacidad en las zonas agrarias del país.

La década de 1960 fue complicada para la industria energética ya que su producción, según la planificación nacional, dejó de ser prioritaria para la transformación industrial, colocándose en la inversión de capital por parte del Estado y la sustitución de importaciones. De manera que “se debía hacer el máximo esfuerzo por movilizar el mayor número posible de recursos internos para el Plan de inversiones: utilidades de empresas del sector público, aportación fiscal y reinversión privada hacia el sector público, todo con el propósito de hacer crecer la economía un 15%”.¹⁵ De eso, poco para el sector energético: se preveía apenas un 10% de crecimiento en la demanda eléctrica y los recursos se invertirían en la mejora de la potencia ya instalada y a homologar el sistema eléctrico a 60 ciclos.

Pese a esto, precisamente en esta década los planes de diversificación comienzan a manifestarse, para 1968, el entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz formalizó los planes para la construcción de la primera nucleoelectrica mexicana, la cual después de largos estudios de factibilidad se decidió colocarse en Laguna Verde, municipio de Alto Lucero en Veracruz, aunque los trabajos formales aún tuvieron que esperar un par de años más.

No obstante lo anterior, el cambio relevante en los planes energéticos se dio en la década de 1970, evidentemente impulsado por la necesidad mundial de energéticos, ocasionada por las crisis petroleras de 1973 y 1978. Durante esa década, los

¹⁴ Secretaría de Gobernación, *Diario de los debates*, Legislatura XLII, Año III, 1° de septiembre de 1957, diario 2, [<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/43/3er/Ord/19570901.html>], (fecha de consulta: 3 de marzo de 2018).

¹⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, “Plan de acción inmediata”, en *Antología de la planeación en México 3. Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970)*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto / Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 43.

planes gubernamentales se modifican y debido a la coyuntura se transforma en imperativo voltear a ver al exterior como posible mercado de los hidrocarburos, lo que debía obligar a los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo a suplir la demanda interna por vías alternativas.

La base de esta transformación, o más bien la ampliación del papel de los energéticos, fue precisamente el cambio en el modelo económico, donde se considera el paso del modelo del “desarrollo estabilizador” al del “desarrollo compartido”. Esto significa que la política económica y social de México cambió de rumbo, de la formación de capital industrial a la redistribución de la riqueza. Indudablemente, este cambio debería absorber muchísimos recursos y una manera importante de obtenerlos, sin un aumento masivo de impuestos, era la venta de petróleo crudo al exterior.

Sin embargo, eso no es todo, también los energéticos deberían lograr la satisfacción total de la población. Así, las fuerzas sobre las que se ha desarrollado el cambio de modelo y de visión de la sociedad que se desea están expresados en los *Lineamientos para el programa de desarrollo político y social* de la siguiente manera:

En materia de energéticos, los objetivos fundamentales son satisfacer la totalidad de la demanda del país con producción interna y sanear la situación financiera de las empresas operantes. La importancia de lograr la autosuficiencia nacional en el abastecimiento de energéticos, intensificando la exploración y desarrollo de fuentes de energía, se ha acrecentado en virtud de la crisis mundial resultante de la escasez de productos derivados del petróleo y el consecuente aumento de sus precios internacionales. La urgencia de dar un uso racional a los recursos energéticos exige también una actuación sobre la demanda de ellos, evitando una utilización dispendiosa.¹⁶

En este sentido, era urgente plantear nuevas posibilidades de energías alternativas que pudieran, por primera vez, satisfacer las demandas de una población en claro aumento y que demandaría cada vez más diversos tipos de energéticos. Así, para 1974, Bruno de Vecchi mencionaba que:

Para resolver a largo plazo el problema energético mundial, se contemplan soluciones que permitan substituir los combustibles fósiles por nuevas fuentes de energía prácticamente inagotables. Sin embargo, existe un periodo crítico constituido por el futuro

¹⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, “Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980”, en *Antología de la planeación en México 4. Planeación Económica y Social (1970-1976)*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto / Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 105.

a mediano plazo en que seguiremos dependiendo fuertemente de combustibles fósiles, los cuales se irán agotando y en que las nuevas fuentes de energía tendrán una participación relativamente pequeña por no estar suficientemente desarrolladas, tanto desde el punto de vista técnico como desde el económico.

Sin duda, cuando se hablaba de alternativas, la opción más importante y más desarrollada era la instalación de energía nuclear. Durante la primera mitad de los años setenta se comenzaron a delinear planes para poder sustituir de forma progresiva la dependencia del petróleo con utilización del uranio como combustible, sin embargo, eso implicaba la erogación de grandes cantidades de recursos y amplio apoyo del gobierno federal. Frente a los planes de sustitución por parte del gobierno, uno de los líderes del proyecto, Sergio Constantino Herrera, puntualizaba que

Si se considera que la energía núcleo-eléctrica representa para los próximos 10 años, la única posibilidad tecnológicamente lo bastante avanzada para añadir cantidades importantes de energía nueva al balance energético, nos debe preocupar el presentar la mayor atención e impulso a la búsqueda de los minerales de uranio, el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 indica que la participación de la nucleoelectricidad será en un 19% (1 800 m.w.) del total de 9 500 m.w. a instalarse en este periodo y el análisis a largo plazo muestra que al final de siglo su participación será del 50% del total de la energía que se consuma para entonces.

Estas consideraciones nos indican que se debe llevar a cabo un programa intensivo de exploración del potencial de recursos uraníferos, que nos permita conocer las reservas nacionales, para fincar de esta manera, las consecuentes decisiones para el programa núcleo-eléctrico nacional.¹⁷

Así, para 1976, año en el que la crisis de los energéticos ya se encuentra instalada con toda su fuerza, se establece el primer Plan Nacional formalmente creado para enfrentar de lleno este problema y se estructura su discurso en torno a éste. En consecuencia, la cuestión energética es primordial para el gobierno de José López Portillo, sin embargo ya no como parte de una estrategia de desarrollo industrial sino como eje del crecimiento social de México y la manera de enfrentarse con la coyuntura, misma que se delineaba múltiple: por una parte, la crisis energética, por otra, una importante crisis económica nacional, la cual fue ficticiamente paliada con los descubrimientos de nuevos mantos petrolíferos al sur del país. En ese mo-

¹⁷ Centro de Información y Documentación del Sector Nuclear "Nabor Carrillo" (CIDSN) y Sergio Constantino Herrera, *Programa de exploración uranífera*, México, 1974, [p. 1], exp. Energéticos-México, Mfn. 94, Documento 3.

mento, cuando los energéticos, en especial los hidrocarburos, comienzan a ser un negocio boyante y Pemex es vista como el gran botín, pues se creía que de aquí se fincaría el país: “hay que acostumbrarse a vivir de la opulencia” era el mensaje del gobierno mexicano.¹⁸

Las políticas energéticas transformadas por las crisis de los años setenta obligó a replantear las alternativas energéticas y la energía nuclear representó una de ellas. No obstante los esfuerzos realizados en décadas anteriores y las fuertes inversiones gubernamentales para implementar una política pública en materia de energía nuclear, no se pudo cumplir plenamente los objetivos. De esta manera, en 1972 la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) había cumplido su ciclo y se transformó en Instituto Nacional de Energía Nuclear (INEN), a pesar del intenso activismo de los trabajadores de la Comisión por sacar adelante el proyecto.

Más adelante, en 1979, cuando los trabajos derivados de las políticas nucleares parecían detenidos, operó una nueva decisión, que mostró la historicidad de las políticas públicas. Para ese año, el INEN se transformó en tres dependencias distintas: Uranio Mexicano (URAMEX), empresa encargada en lo referente a la búsqueda y extracción de uranio; el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ), y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (CNSNS). Así, observamos la interacción de este fenómeno entre decisión gubernamental y su materialización en la denominada Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear. Al parecer, con estas medidas habría continuidad en el proyecto nuclear, pero el cambio de modelo económico en 1982 detuvo su desarrollo.¹⁹

Aun así, las crisis se hicieron sentir, y las divisiones en política y planeación energética se multiplicaron, así como los planes de acción para aminorar sus efectos. En la víspera de la década de 1980, la fractura del capitalismo en el mundo estaba llevando al mundo a un cambio de paradigma en el modelo económico y con ello a la revaluación de los objetivos de México en el terreno internacional. En este contexto, surgió el Programa de Energía de 1980, documento que sintetizaba las posturas de la época: en éste se reafirmaban los principios nacionalistas de tenencia y explotación, y proponía un modelo de “explotación petrolera gradual y controlada, según la capacidad de utilización real de las divisas petroleras en la estructura

¹⁸ José de Jesús Martínez Gil, *El petróleo de México. Breve historia. Su evolución. Su estado actual*, México, Porrúa, 2012, p. 153.

¹⁹ Para un seguimiento más detallado del conflicto laboral que provocó la suspensión y desaparición de URAMEX como empresa paraestatal federal y controladora de recursos estratégicos véase Luis Abraham Barandica Martínez, “Somero análisis hemerográfico del conflicto entre URAMEX y el SUTIN (mayo-agosto, 1983)”, en Federico Lazarín Miranda y Hugo Pichardo Hernández (coords.), *La utopía del uranio. Política energética, extracción y explotación del uranio en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa-Biblioteca Nueva, 2016, pp. 195-218.

económica nacional: agrícola, industrial, comercial y de servicios”.²⁰ En ese modelo se planteaba un uso responsable de los hidrocarburos, con ahorros importantes en la quema de combustible y un replanteamiento de su utilidad como palanca del desarrollo. En lo profundo, este documento se enfrentaba al discurso opuesto, y eventualmente hegemónico que planteaba la explotación ilimitada del petróleo como un recurso financiero y de exportación.

En el modelo limitado se hizo énfasis en la “urgencia de diversificar las fuentes de generación, con un cuidado especial y subrayando particularmente los recursos renovables”.²¹ Para el caso nuclear se planteó la necesidad de la diversificación, se comprometió el funcionamiento de los dos reactores para el año de 1984 y se proyectó que para 1990 debería constituir el 1.5% de la producción total de energía. Por último, se estipuló que para el año 2000 se reafirmarían los 20 000 mega watts de potencia nuclear.

Este sería el último intento por un uso nacionalista de los recursos, el discurso en la década de 1980 cambió el rumbo, la explotación intensiva y financiera del recurso hidrocarburífero lo transformó en una entrada de divisas y no en un modelo de crecimiento nacional. La planeación energética cambiaba de orientación.

EL RETO ENERGÉTICO PARA EL NUEVO SEXENIO

El cambio de modelo económico del gobierno federal en 1982 implicó transformaciones sustanciales en la política energética. Desde el modelo neoliberal adoptado, se planificó de forma paulatina el desmantelamiento de la infraestructura gubernamental de la industria paraestatal; lo cual, desde luego, afectó al sector energético. De esta manera, se propuso una serie de reformas a lo largo de las décadas posteriores para implantar una mayor participación privada en el aprovechamiento de energéticos, lo cual no sugiere la inexistencia de este tipo de participación en los modelos anteriores, pues ya se contaba con empresas no gubernamentales y particulares en, por ejemplo, actividades de exploración, extracción y explotación de recursos para el desarrollo de la industria nuclear, solo que dichas actividades de particulares eran reguladas y limitadas por el Estado.²²

²⁰ José Antonio Rojas Nieto, *Desarrollo nuclear de México*, México, UNAM, 1989, p. 145.

²¹ *Ibid.*, p. 154.

²² Véase Federico Lazarín Miranda, “La industria nuclear en México ¿un proyecto estatal?” y Martha Ortega Soto y Tadeo Hamed Liceaga Carrasco “Los ingenieros en busca de la fuente de energía: exploraciones y explotaciones del mineral de uranio en el norte de México, 1957-1972”, en Federico Lazarín Miranda y Hugo Pichardo Hernández (coords.), *op. cit.*, pp. 85-110 y 111-144, respectivamente.

Con respecto a lo anterior, resulta interesante observar que el nuevo gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, conformado en el poder legislativo, plantea revisar dichas reformas energéticas, confrontarlas y modificarlas en dado caso, pero sin eliminar la participación privada en el gobierno, como se desarrolló en el periodo anterior a la adopción del modelo neoliberal. Esto es, buscar una mayor productividad energética en colaboración de varios sectores sociales (empresarial, obrero o gubernamental) con el fin de lograr la autosuficiencia y sin poner en riesgo la soberanía del país.

Como es conocido, la Reforma Energética que el nuevo gobierno busca revisar fue aprobada en 2014 y plantea, a grandes rasgos, aumentar la inversión privada sobre la recuperación de petróleo y gas natural de los llamados “recursos no convencionales”, es decir, en piedras y aguas profundas, con el argumento de que el Estado es incapaz de cubrir los gastos que las acciones derivadas de este propósito generarían. De esta manera, desde 2015 y hasta el final del sexenio de Enrique Peña Nieto, se ha reformado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se han celebrado contratos con empresas privadas internacionales con el propósito de que inviertan sus capitales en exploración, extracción, transportación y comercialización.²³

Asimismo, la propia reforma plantea cuestiones interesantes acerca de los usos de los hidrocarburos como combustibles y los diferentes fines que puede tener tanto para la industria como para la generación de otros tipos de energía. En primer lugar, en cuanto a la refinación y la petroquímica, propone, en el primer caso, que la opción de que ésta se abra a la inversión privada y que, con la eliminación de Pemex como rectora, sea capaz el capital internacional de asociarse con las empresas del Estado y promover la producción de gasolinas en mayor volumen, supuestamente bajando los costos. Para la petroquímica, en la que ya se permitían estas características, el propósito es disminuir la importación de estos productos y reducir la dependencia del extranjero en éstos.

Un caso similar lo encontramos en la generación eléctrica: el argumento se centra en la idea de que el monopolio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en la producción de energía eléctrica ha aumentado los costos, debido en gran medida a la quema de combustibles producidos por Pemex, y esto se contrasta, según la postura de la Reforma, en el ahorro y los bajos costos que se lograrían con la utilización de gas y energías alternativas, las cuales serían más fácilmente adquiridas y aprovechadas por la iniciativa privada.

Frente a estos objetivos, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha planteado desde su periodo de campaña el “rescate del sector energético a través de im-

²³ Gobierno de la República, *Reforma energética. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2014, p. 31.

pulsar la producción nacional de energía, la generación de alternativas de energía renovables, el fortalecimiento financiero y operativo de Pemex y CFE, con la finalidad de reducir la dependencia energética del exterior, para que el sector energético se convierta en una de las palancas de desarrollo de México.”²⁴ Para esto, el eje se sitúa en la mejora del manejo de los recursos de hidrocarburos que se producen, mediante el aumento de la potencia en las refinerías, la producción de biodiesel y la explotación de nuevas fuentes de energía, para así, argumenta el ahora Presidente López Obrador, “revertir el deterioro financiero y operativo al que ha sido objeto Petróleos Mexicanos (Pemex) en las últimas administraciones federales”;²⁵ asimismo, se propone la transformación del uso y ahorro del petróleo como generador de otro tipo de energías, para ello se piensa en sustituir el uso de combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica, aprovechar fuentes renovables y establecer cuotas de producción de energías amigables con el ambiente.

Los propósitos del nuevo gobierno están encaminados a una utilización más eficiente de la energía de hidrocarburos, la transición a energías limpias y sustentables, además de la diversificación en la producción forman parte de todo proyecto de nación soberana. Históricamente, el petróleo se transformó en un insumo estratégico en el que se han buscado alternativas para reducir su gasto y quema en sectores no capitalizables, esto lleva a la búsqueda de combustibles más baratos que puedan suplir el papel de los fósiles en la industria y orientar estos últimos a la elaboración de productos con mayor valor. Aquí nos parece pertinente preguntar: ¿es posible que las experiencias gubernamentales, por ejemplo, en torno a la nucleoelectricidad puedan ser útiles para los fines actuales?

El proyecto nuclear quedó suspendido después de establecer la única planta de este tipo (Laguna Verde) de las que contemplaba dicho proyecto y como parte de esa planeación gubernamental. El proyecto nuclear quedó *suspendido*, mas no *cancelado*, lo cual dejó abierta la posibilidad de reactivarlo posteriormente. En este proyecto se creó una infraestructura para su desarrollo e, incluso, su autoabastecimiento.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anterior, hemos podido revisar históricamente las diversas preocupaciones de los gobiernos federales en torno a la energía. Observar las formas en

²⁴ “Propuesta del programa del petróleo”, [<http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>], (fecha de consulta: 1° de mayo de 2018).

²⁵ *Loc. cit.*

las que se realizaron los diversos planes y estrategias resulta ilustrativo para conocer a lo largo del tiempo los diversos tratamientos que ha recibido la problemática energética en nuestro país. También podemos ver el tránsito histórico desde principios del siglo xx, cuando es posible hablar de una preocupación por el manejo de los recursos y una autosuficiencia energética, hasta nuestros días, cuando a partir de las reformas y la introducción del mercado mundial es necesario cambiar la percepción y las estrategias de la planeación en este sector.

Asimismo, el tema de la viabilidad del proyecto nuclear ante la crisis energética sigue en la mesa del debate nacional; reflexionar si aún es vigente como alternativa. Reactivarlo implicaría, por ejemplo, formar un número considerable de profesionales en esta materia y capacitación de técnicos, puesto que, por el tiempo transcurrido desde su suspensión, casi cuatro décadas, aquella planta laboral formada en ese entonces por profesionistas especializados y técnicos capacitados en el manejo de tal tecnología, probablemente quede muy poca o poco disponible. Tan solo se cuenta con la experiencia de la Planta Nuclear de Laguna Verde para realizar una evaluación de dicha viabilidad.

Abordar la reactivación del proyecto nuclear es una tarea complicada. Ante el panorama que se vislumbra con el nuevo gobierno en los próximos años, plantear la pregunta de la viabilidad del uso de la energía nuclear resulta hasta cierto punto inútil debido a que la inversión que pudiera realizarse para el proyecto parece no estar dentro de los planes del nuevo gobierno. El entonces candidato y actual presidente López Obrador, declaró no interesarse por esta alternativa desde la época de su campaña y en uno de los debates en los que participó.

Lo anterior no quiere decir que haya un desinterés por el desarrollo energético en beneficio del país. Para el nuevo gobierno la revisión y evaluación de las reformas energéticas aprobadas y la utilización sustentable de los recursos naturales en beneficio de los habitantes del país es uno de sus retos primordiales. El mundo actual demanda la diversificación energética y un cambio del modelo económico, en un sentido nacionalista, señalará la necesidad de utilizar los recursos energéticos tradicionales en provecho de un crecimiento económico industrial, lo cual obligaría a buscar nuevas fuentes.

Como se ha reflexionado en este trabajo, estas preocupaciones no son nuevas en nuestro país, la idea de explotar los recursos, en especial el petróleo, no solo para generar energía sino para constituirse en la palanca del desarrollo –con la diversificación de fuentes– es un objetivo que ha acompañando a los diferentes gobiernos del México contemporáneo.

Como pudo observarse en este capítulo, la cuestión de la introducción de las potencialidades nucleares con el fin de generar electricidad y su posterior fracaso constituye un importante antecedente que el nuevo gobierno no solo debe conocer,

sino comprender en el análisis que lleva a cabo desde la conformación de su equipo de transición y el arranque de su gobernanza hacia nuevos proyectos de generación eléctrica y de fuentes alternativas adaptadas al contexto actual.

REFERENCIAS

- Barandica Martínez, Luis Abraham, “Somero análisis hemerográfico del conflicto entre URAMEX y el SUTIN (mayo-agosto, 1983)”, en Federico Lazarín Miranda y Hugo Pichardo Hernández (coords.), *La utopía del uranio. Política energética, extracción y explotación del uranio en México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa / Biblioteca Nueva, 2016, pp. 195-218.
- Bauer, Mariano, Leopoldo García Colín y Marcos Moshinsky, *Planeación energética en México: ¿mito o realidad?*, México, El Colegio Nacional, 2008.
- Centro de Información y Documentación del Sector Nuclear “Nabor Carrillo” (CIDSN), Sergio Constantino Herrera, *Programa de exploración uranífera*, México, 1974, [p. 1], exp. Energéticos-México, Mfn. 94, Documento 3.
- Gobierno de la República, *Reforma energética. Resumen ejecutivo*, México, Gobierno de la República, 2014.
- Houtart, François, *L'énergie et la culture: les représentations, le discours sur l'usage et les enjeux énergétiques dans les sociétés contemporaines*, París, L'Harmattan, 1990.
- Lazarín Miranda, Federico, “La industria nuclear en México ¿un proyecto estatal?”, en Federico Lazarín Miranda y Hugo Pichardo Hernández (coords.), *La utopía del uranio. Política energética, extracción y explotación del uranio en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa / Biblioteca Nueva, 2016, pp. 85-110.
- Martínez Gil, José de Jesús, *El petróleo de México. Breve historia. Su evolución. Su estado actual*, México, Porrúa, 2012.
- Mény, Yves y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Miklos, Tomás, “Criterios básicos de planeación”, en Tomás Miklos (coord.), *Las decisiones políticas: de la planeación a la acción*, 3ª ed., México, Siglo XXI / IFE, 2008.
- Miklos, Tomás, Edgar Jiménez y Margarita Arroyo, *Prospectiva y riesgo político: instrumentación para la acción*, México, Limusa, 2008.
- Ortega Soto, Martha y Tadeo Hamed Liceaga Carrasco, “Los ingenieros en busca de la fuente de energía: exploraciones y explotaciones del mineral de uranio en el norte de México, 1957-1972”, en Federico Lazarín Miranda y Hugo Pichardo Hernández (coords.), *La utopía del uranio. Política energética, extracción y ex-*

- plotación del uranio en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa / Biblioteca Nueva, 2016, pp. 111-144.
- Partido Nacional Revolucionario, “Primer Plan Sexenal”, en *Antología de la planeación en México 1. Primeros intentos de planeación en México (1917-1948)*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto / Fondo de Cultura Económica, 1985.
- “Propuesta del programa del petróleo”, en *Proyecto 18*, [<http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>], (fecha de consulta: 1° de mayo de 2018).
- Rojas Nieto, José Antonio, *Desarrollo nuclear de México*, México, UNAM, 1989.
- Secretaría de Gobernación, *Diario de los debates*, Legislatura XLII, año III, 1° de septiembre de 1957, diario 2, [<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/43/3er/Ord/19570901.html>], (fecha de consulta: 3 de marzo de 2018).
- Secretaría de Programación y Presupuesto, “Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980”, en *Antología de la planeación en México 4. Planeación Económica y Social (1970-1976)*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto / Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, “Plan de acción inmediata”, en *Antología de la planeación en México 3. Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970)*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto / Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, “Proyecto de inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952”, en *Antología de la planeación en México 2. La programación de la inversión pública y la planeación regional por cuencas hidrológicas*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto / Fondo de Cultura Económica, 1985.

10. LAS POLÍTICAS CULTURALES EN EL CAMBIO DE GOBIERNO: DEL NEOLIBERALISMO A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

MARÍA ELENA FIGUEROA DÍAZ

RESUMEN

Después de un sexenio neoliberal que recuperó la larga tradición en materia de política cultural del largo periodo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder, la Cuarta Transformación, con el nuevo sexenio, trae consigo un cambio en la manera de entender y gestionar la cultura. Con base en la revisión de documentos oficiales y mediáticos, en este texto se analizan los principales logros y desaciertos del sexenio que terminó, así como los cambios propuestos por el nuevo periodo de gobierno y los retos a los que éste se enfrenta. Tres ejes organizan el análisis: qué se entiende en cada periodo por cultura, democracia cultural y población prioritaria. Asimismo, cuatro debates propuestos por Rubén Martínez funcionan como centro de la discusión y la toma de decisiones en el ejercicio de la política cultural. Se observan continuidades y discontinuidades en ambos periodos, lo que hace a la Cuarta Transformación una propuesta paradójica y criticada por diversos sectores.

Palabras clave: *cultura, política cultural, democracia cultural, neoliberalismo, cuarta transformación.*

ABSTRACT

After a neoliberal six-year period that recovers the long tradition in the field of cultural policy during the long PRI period government in the country, the Fourth Transformation, with the new six-year period, brings a change in the way of understanding and managing culture. This text analyzes, based on the review of official and media documents, the main achievements and mistakes of the six-year term that ended, as well as the changes proposed by the new period of government, and the challenges that faces. Three axes organize the analysis: what is understood in each period by culture, democracy and priority population. Likewise, four debates proposed by Rubén Martínez work as the center of discussion and decision-making in the exercise of cultural policy. Continuities and discontinuities are observed in both periods, which makes the fourth transformation a paradoxical proposal criticized by various sectors.

Keywords: *culture, cultural policy, cultural democracy, neoliberalism, Fourth Transformation.*

INTRODUCCIÓN

EN EL SEXENIO de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se consolidó una tendencia dentro de la política cultural del país¹ que recuperó la tradición en materia cultural del largo periodo del PRI en el poder, e hizo énfasis como generadora de riqueza y productora de bienes simbólicos susceptibles de entrar en los circuitos del mercado, tendencia que ya se había gestado en los dos sexenios previos, con el Partido Acción Nacional (PAN) en el poder. Esta nueva política nacional se fortaleció y logró convivir con las políticas en las que, históricamente, la gestión de la cultura se llevaba a cabo desde el Estado, ya sea bajo un esquema que priorizaba la alta cultura, ya sea para generar procesos incluyentes y diversos, de corte más social.

Con las elecciones de 2018, comienza un nuevo periodo de gobierno con Andrés Manuel López Obrador en el ejecutivo, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) como partido en el poder, y la Cuarta Transformación como un nuevo paradigma para abordar las problemáticas que aquejan el país y ejercer la

¹ En este trabajo hablaremos de *política cultural* como aquella planteada por el Estado y otros actores y organismos sociales puede verse como el resultado de la combinación de distintas políticas culturales (en tanto tendencias que se contrastan, se combinan y se yuxtaponen), a saber: carismáticas, democratizadoras, de democracia, empresariales, etcétera.

vida pública bajo otros valores y otras prioridades. En este nuevo periodo parecería que se da una ruptura drástica con el periodo anterior, concretamente en tres rubros: qué se entiende por cultura, por democracia cultural y por población prioritaria. A pocos meses de haber comenzado el sexenio, se han tomado algunas decisiones y han surgido diversas críticas sobre cómo se está perfilando la política cultural del país. Aunque es pronto para contar con un panorama completo, ya se perfila una manera específica de abordar el asunto de la cultura.

En este texto, desde una perspectiva cualitativa y con base en la revisión de documentos oficiales (entre ellos, los planes nacionales de desarrollo de los dos sexenios mencionados), así como prensa y literatura generada en torno al tema de las políticas culturales en los últimos tiempos, se analizan las continuidades y discontinuidades de los dos periodos para contar con elementos que permitan plantear algunos retos a los que el sexenio de la Cuarta Transformación se enfrenta en este primer periodo de labores.

Se parte de la idea de que el último sexenio recupera la larga tradición de política cultural que se desarrolló en buena medida bajo el PRI en el poder, además de haber aprovechado las innovaciones que los sexenios neoliberales implementaron. A pesar de las críticas hechas a las decisiones tomadas por su gobierno, no dejó de haber experiencia y capacidad de gestión. El principal reto que enfrenta la Cuarta Transformación en materia de política cultural es lograr cambiar la manera de entender la cultura (de una visión de alta cultura y de recurso a una concepción más antropológica), la democracia cultural y la población prioritaria, sin por ello desecharse la experiencia acumulada en más de un siglo de gestión de la cultura.

Para los fines de este texto, en el primer apartado se hace un recuento de lo que se entiende por política cultural, siempre ligado a una determinada concepción de cultura; en el segundo, se hace un breve análisis sobre las fases por la que pasa la consolidación de la cultura en una sociedad y, por lo tanto, las políticas culturales, y se observa en el caso de México. En el siguiente apartado, se analiza el sexenio de Peña Nieto en materia de cultura; en el cuarto se hace una reflexión sobre las decisiones tomadas en esta primera etapa del nuevo sexenio y sobre algunas críticas que ya se le han hecho al gobierno de la Cuarta Transformación en este rubro. Finalmente, se hace un breve análisis sobre las continuidades y discontinuidades entre ambos periodos, con base en la concepción de la cultura, la población prioritaria, la democracia cultural así como cuatro debates propuestos por Rubén Martínez, que organizan la discusión de las políticas culturales. Esto da lugar a plantear en las conclusiones, algunos puntos críticos del abordaje del tema cultural en la Cuarta Transformación.

LAS POLÍTICAS CULTURALES Y EL USO DADO A LA CULTURA

Una política cultural es el “conjunto de todas aquellas acciones e intenciones de parte del Estado, la comunidad o las instituciones tendientes a orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de una sociedad y obtener consenso para la transformación social o el establecimiento de un nuevo tipo de orden entre las personas”² Como política pública, entendida como conjunto de actividades (simbólicas o materiales) llevadas a cabo por las autoridades públicas para resolver problemas que atañen a la población, para Eduardo Nivón, “es un proceso en el que el Estado impone un tratamiento político –es decir, resultado de un debate público sobre el sentido de la acción del Estado– a aquello que llama ‘cultura’, desde el libro hasta el graffiti, así sea mediante apoyo financiero o represión”³ Nivón continúa: “La definición de los objetivos públicos en materia de cultura consiste en ordenar, jerarquizar o integrar un conjunto necesariamente heterogéneo de actores, discursos, presupuestos y prácticas administrativas”⁴ Esto implica que el Estado decida participar más o menos en el ejercicio de la cultura y que desde esa instancia se defina qué se entiende por ella.

De acuerdo con la Declaración de Friburgo sobre los derechos culturales, “el término ‘cultura’ abarca los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo”⁵ Aunque hay muchas acepciones del término, esta definición es operativa para nuestros fines. De este modo, lo que está en juego en las políticas culturales es la gestión de esa dimensión de la vida humana, que en gran medida es parte del patrimonio de una comunidad, ya sea material o inmaterial, ya sea definido como producción artística de calidad o como manifestación de la organización de la vida cotidiana de un grupo social. De acuerdo con Rubén Martínez,

² Arturo Chavolla, *Política Cultural*, Pensamiento Latinoamericano y Alternativo. Buenos Aires, Centro de Ciencia, Educación y Sociedad, 2018, [www.cecies.org], (fecha de consulta: 28 de abril de 2018).

³ Eduardo Nivón, *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. México, Conaculta / Instituto de Cultura de Morelos / Instituto Mexiquense de Cultura / Secretaría de Cultura de Puebla / Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Hidalgo / Fondo Regional zona centro / Gobierno del Estado de Oaxaca / Instituto Guerrerense de Cultura, 2006, p. 60.

⁴ *Idem*.

⁵ Grupo de Friburgo, *Declaración de Friburgo sobre derechos culturales*, Friburgo, Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales / Organización Internacional de la Francofonía, Unesco, 2007, Artículo 2, [http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf], (fecha de consulta: 11 de mayo de 2018).

Tradicionalmente, las políticas culturales se entienden como el conjunto de decisiones, ideas y protocolos que asumen las diferentes administraciones públicas para gestionar la cultura, el patrimonio y el desarrollo de las artes en un contexto geográfico o político determinado. Estos organismos son los responsables de las decisiones respecto a las instituciones culturales (museos, espacios de arte públicos), la gestión del patrimonio (monumentos, colecciones), eventos públicos (festivales, fiestas, conciertos), promoción del arte (exposiciones internacionales, instituciones en el extranjero), subvención de la cultura (ayudas, becas, créditos), diseño de programas pedagógicos (promoción de ciertas culturas, programas lingüísticos), gestión de recursos (talleres de teatro, centros de producción) y, en definitiva, de incentivar y promover el desarrollo de programas culturales por todo el territorio.⁶

En una primera instancia, las políticas públicas, entre ellas las sociales y culturales, emergen del control y la gestión de parte de los Estados; sin embargo, no se puede dejar de lado el hecho de que también otros actores pueden estar involucrados. Como lo plantea Nivón, en la toma de decisiones respecto de los discursos generados y las acciones llevadas a cabo en una determinada sociedad. Así, Coelho dirá que

La Política cultural constituye una ciencia de la organización de las estructuras culturales y generalmente es entendida como un programa de intervenciones realizadas por el Estado, instituciones civiles, entidades privadas o grupos comunitarios con el objeto de satisfacer las necesidades culturales de la población y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas. A partir de estas ideas, la política cultural se presenta así como el conjunto de iniciativas tomadas por estos agentes para promover la producción, la distribución y el uso de la cultura, la preservación y la divulgación del patrimonio histórico y el ordenamiento burocrático responsable de ellas. Estas intervenciones asumen la forma de: 1) normas jurídicas, en el caso del Estado, o procedimientos tipificados, en relación con los demás agentes, que rigen las relaciones entre los diversos sujetos y objetos culturales; 2) intervenciones directas de acción cultural en el proceso cultural propiamente dicho (construcción de centros de cultura, apoyo a manifestaciones culturales específicas, etcétera).⁷

⁶ Rubén Martínez Moreno, *Teoría de la cultura. Política Cultural*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2012, p. 9, [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/62086/9/Teor%C3%ADa%20de%20la%20cultura_M%C3%B3dulo%206_Pol%C3%ADtica%20cultural.pdf], (fecha de consulta: 14 de abril de 2018).

⁷ Teixeira Coelho, *Diccionario crítico de política cultural*, Barcelona, Gedisa-Serie Cultural, 2009, p. 241.

De acuerdo con Eduardo Miralles,

Los principios fundamentales en los que se basan las políticas culturales son:

- La promoción de la identidad cultural
- La protección de la diversidad cultural
- El fomento de la creatividad, y
- La consolidación de la participación ciudadana.⁸

Para Miralles, ejecutar dichas políticas implica la institucionalización de las organizaciones dedicadas a ello, diseñar canales de negociación y comunicación con diferentes actores culturales y definir acciones a llevar a cabo en cada instancia (estatal, privada, tercer sector y sociedad civil).

Tradicionalmente, ha sido el Estado quien decide “cuántos museos abre, dónde los abre, cuánto dinero concede para su construcción y, la cuestión más importante, qué obras deberán entrar o no en estas colecciones. Así, el Estado será concebido como un estamento legitimado para dar acceso a la cultura, pero también como importante regulador del gusto de los espectadores”⁹

Por encima de los Estados y otros actores (empresas, iniciativa privada, sociedad civil), hay organismos rectores internacionales, como la Organización de Naciones Unidas, que dan pautas en esta y otras materias. Así, “la Unesco, que es la encargada de confeccionar informes y promocionar políticas culturales internacionales, ha defendido la necesidad de entornos culturales fuertes para ayudar al desarrollo y crecimiento económico de países en vías de desarrollo”¹⁰

La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) asumen que:

Los principios fundamentales en los que se basan las políticas culturales, son: la promoción de la identidad cultural; la protección de la diversidad cultural; el fomento de la creatividad, y la consolidación de la participación ciudadana. La ejecución de estas políticas implica institucionalizar las organizaciones que han de asumir los encargos; diseñar los canales de negociación e interlocución con los diferentes actores culturales y definir las acciones previstas en las organizaciones estatales, sector privado, tercer sector y sociedad civil.¹¹

⁸ Eduardo Miralles, “Las administraciones territoriales intermedias y las políticas públicas para la cultura”, Bilbao, Organización de Estados Iberoamericanos, 2005, [http://www.oei.es/historico/cultura/politicas_culturales.htm], (fecha de consulta: 1º de mayo de 2018).

⁹ Rubén Martínez, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹ Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), *Política Cultural*, [https://www.oei.es/historico/cultura/politicas_culturales.htm], (fecha de consulta: 14 de abril de 2018).

Siguiendo a Martínez,¹² más allá del sentido y las funciones de las políticas culturales, cada Estado, en determinado periodo histórico le dará un sentido específico a las mismas. Así, las políticas culturales pueden servir para fortalecer al Estado nación o a una determinada identidad para posicionarse frente al mundo, promover su patrimonio turístico, como estrategia diplomática o como imagen de desarrollo y modernidad. Asimismo, siguiendo a Yúdice,¹³ la cultura puede considerarse un pretexto o herramienta para lograr la disminución de la violencia, la cohesión social, la integración en vez de la exclusión, fomentar la expresión de identidades y respeto a la diversidad, también puede promover el desarrollo económico. Mientras el Estado y otros actores tomadores de decisiones tienden a la instrumentalización de la cultura, los productores tratarán de evitarlo o de reclamar otro sentido dado a las producciones culturales.

DE LA CODIFICACIÓN A LA MERCANTILIZACIÓN DE LA CULTURA

Una política cultural parte de un determinado sentido dado a la cultura. De acuerdo con Gilberto Giménez, de ser un término totalizador e históricamente ligado a la vida social, festiva y religiosa de las comunidades, hacia el siglo XVIII se vuelve un campo autónomo: “la cultura se constituye en un campo especializado y autónomo, valorado en sí y por sí mismo, independientemente de toda función práctica o social”.¹⁴ Según Giménez, esta autonomización va de la mano con el surgimiento de la instrucción pública y la educación nacional, así como de un giro por medio del cual la cultura se va identificando más con las obras patrimoniales y menos con los procesos de “cultivo”, formación del espíritu y erudición.

Surge así la noción de cultura-patrimonio en tanto acervo de obras de gran valor artístico, literario o científico, cuyo núcleo son las bellas artes. Este fenómeno se manifiesta en la política cultural de principios del siglo XX en México, cuyas tareas fundamentales estuvieron ligadas a la educación del pueblo, al apoyo a los artistas consagrados (el Estado como mecenas) y, sobre todo, a la consolidación del Estado nación.

A partir de ese momento, la política cultural en México estará vinculada a la cultura-patrimonio y las fases por las que pasa darán lugar a nuevas maneras de entenderla: codificación, institucionalización y mercantilización de la cultura. La codificación de la cultura-patrimonio, la etapa que inicia con el siglo XX, coincide con la

¹² Rubén Martínez, *op. cit.*, p. 15.

¹³ George Yúdice, *El recurso de la cultura*, Barcelona, Gedisa, 2002.

¹⁴ Gilberto Giménez, *Teoría y análisis de la cultura*, vol. 1, México, Conaculta / Icocult, 2005, p. 34.

fase de institucionalización de la misma: “Este proceso puede interpretarse como la manifestación del esfuerzo secular del Estado por lograr el control y la gestión global de la cultura, bajo una lógica de unificación y centralización”.¹⁵ Se trata de una larga época que incluye tanto la primera etapa, en la que la cultura es utilizada desde el Estado para consolidar una identidad y una unidad nacionales, como aquella que se va construyendo a partir de la presencia de una concepción antropológica de la cultura, la cual se gesta desde el siglo XIX en ámbitos académicos europeos y que tuvo un gran impacto en países como el nuestro.

En México, dicha concepción coincide con la fase de institucionalización de la cultura. La institucionalización de la cultura trata de la etapa en la que se construyen institutos, secretarías y casas de cultura, así como se desarrollan planes y programas de apoyo. Todo ello sirve para un mayor control por parte del Estado de los recursos destinados a la producción y difusión de la cultura-patrimonio. En la medida en que se consolida una concepción antropológica, esta cultura-patrimonio se vuelve más abarcante de diversas manifestaciones y da lugar a políticas de democracia cultural.

Como hemos dicho, la noción antropológica de cultura se extiende hacia la noción de modo de vida y se abre hasta abarcar la vida social de las comunidades humanas. Poco a poco, esta manera amplia de concebir la cultura dará lugar a una tendencia mundial, apoyada por procesos democratizadores en distintos países y tendrá un impacto en México.

A partir de los años setenta se instaura de forma dominante la noción de cultura de corte antropológico, y desde la visión del pluralismo cultural proveniente de organismos internacionales se abren espacios a las culturas populares e indígenas. La presencia de antropólogos destacados a cargo de dependencias gubernamentales responsables del tema cultural permite el apoyo de la academia en la configuración de una nueva política cultural. Se desarrollan programas de apoyo a la educación, a artistas y gestores independientes y a promotores comunitarios, con el fin de dar soporte a una enorme cantidad de expresiones culturales (artísticas, gastronómicas, educativas) que involucran diferentes grupos sociales o públicos. Esta dinámica convivió, no sin cierta tensión, con el desarrollo y la promoción de la alta cultura y las bellas artes, que desde el gobierno de Porfirio Díaz han sido valoradas y apoyadas en México.

De acuerdo con Gilberto Giménez (con base en el planteamiento de Hughes de Varine), después de la codificación y la institucionalización, la tercera fase es la mercantilización de la cultura, que implica la subordinación de los bienes culturales a la lógica de mercado dentro del sistema capitalista. Giménez explica que:

¹⁵ *Ibid.*, p. 37.

Lo cierto es que la cultura, globalmente considerada, se ha convertido en un sector importante de la economía, en factor de “crecimiento económico” y en pretexto para la especulación y el negocio. Por eso tiende a perder cada vez más su aura de gratuidad y su especificidad como operador de identidad social, de comunicación y percepción del mundo, para convertirse en mercancía sometida en gran parte a la ley de maximización de beneficios.¹⁶

A finales de los ochenta, surge un movimiento democratizador en varias partes del mundo que buscó una nueva vinculación entre Estado, sociedad civil y empresa privada. Durante los siguientes años se fue gestando poco a poco. A partir de la presencia del Partido Acción Nacional en el poder federal (primero con Vicente Fox Quesada, que sube al poder en el año 2000, y después con Felipe Calderón Hinojosa, que inicia su mandato en 2006), hubo cada vez más restricciones en el apoyo a las expresiones culturales de carácter popular así como una tendencia a reducir el presupuesto en materia de cultura. Con Enrique Peña Nieto se constató que el neoliberalismo “llegó para quedarse” y que, a pesar de que el PRI regresó al poder, no por ello se recuperó intacta la política cultural de antaño. Esto dio lugar a la consolidación de la fase de la mercantilización de la cultura-patrimonio, la cual convive con una política de apoyo a los grandes artistas y creadores, así como con prácticas claramente difusionistas que tienden a vincular la cultura con el espectáculo.

Esta fase por la que transita la cultura-patrimonio da lugar, en el plano de las políticas públicas, a un giro de parte del Estado y de la sociedad hacia la revaloración de la cultura como fuente de riqueza. De este modo, vemos delineadas tres grandes corrientes que dan sentido a la política cultural del país: aquella que, ligada estrechamente a la educación, contribuyó significativamente a la consolidación del Estado nacional y que dio prioridad tanto al efecto pedagógico de la cultura como al apoyo de los grandes artistas e intelectuales; aquella que termina por institucionalizar el quehacer del Estado en materia de cultura, que se amplía, se vuelve más incluyente y se diversifica (pero sin abandonar las líneas previamente trazadas) y, finalmente, la que ahora domina cada vez más: una política cultural centrada en fortalecer, por medio de la figura recurrente de las industrias culturales, el nexo entre economía y cultura.

A partir de los ochenta en el Reino Unido, la gestión de la cultura y los diferentes sectores que la conforman se verán envueltos en un profundo proceso de economización. Este proceso se irá extendiendo en diferentes contextos europeos a través del discurso

¹⁶ *Ibid.*, p. 38.

de las denominadas industrias culturales y las industrias creativas, que será replicado en otros contextos europeos y latinoamericanos [...] Los usos y valores que la cultura había tenido tradicionalmente se van transformando a mediados de los ochenta y durante la década de los noventa bajo lo que se ha señalado como un cambio de paradigma en su conceptualización y gestión: la cultura como recurso.¹⁷

Desde esta perspectiva, se invierte, se produce, se distribuye y se usa la cultura como atractor de turismo para fortalecer ramos de desarrollo económico mediante las industrias culturales. Para George Yúdice,¹⁸ esta nueva manera de entender la cultura elimina y rompe, de alguna manera, con la distinción tradicional entre alta cultura y su acepción antropológica. Las expresiones de la alta cultura (museos, artes plásticas, cierto tipo de música, arquitectura) y las expresiones antropológicas (gastronomía, costumbres, arte popular, otro tipo de música) se convierten en recursos. A ello hay que añadir todas las producciones masivas que utilizan canales mediáticos como la televisión, ciertos canales de internet, el cine y el radio.

Vemos diluida la distinción de estas dos maneras de entender la cultura desde el mercado. Aun así, podemos sostener que hay dos modelos básicos para entender la política cultural. Para Martínez se trata de la diferencia entre una política cultural centrada en la gestión del Estado y aquella que se abre a la participación, más o menos intensa, del sector privado. Del mismo modo, Minerva Rojas¹⁹ plantea dos modelos de administración de la cultura: por un lado, la visión bajo la que el Estado regula todas las instancias sociales y es portadora de cultura nacional, y en la que las industrias culturales están bajo la regulación y la gestión de dicha instancia nacional; por el otro, la visión mercantilista, es decir, un modelo centrado en el mercado como espacio de provisión de bienes y servicios culturales. Sin embargo, Rojas afirma que hay un tercer modelo el cual depende de alguno de los otros dos modelos: una visión en la que la cultura debe estar en manos de la sociedad civil: se trata de un modelo incluyente, diverso, fomentador de la autogestión, que parte del entendimiento de la cultura como producción cotidiana y no solo como creación de obra o como empresa.

Para Gilberto Giménez,²⁰ hay varios tipos de políticas en el ámbito cultural: reglamentarias, que generan leyes o reglamentos sobre el desarrollo de la acción

¹⁷ Rubén Martínez, *op. cit.*, p. 34.

¹⁸ George Yúdice, *op. cit.*

¹⁹ Minerva Rojas Ruiz, "La Secretaría de Cultura Federal mexicana: tensiones entre dos modelos de administración cultural", *Córima. Revista de Investigación en Gestión Cultural*, vol. 3, núm. 2, 2017.

²⁰ Gilberto Giménez, *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, México, Conaculta, 2007, pp. 226-227.

cultural; voluntaristas, ejercidas desde el poder público; persuasivas o publicitarias, que dan a conocer las actividades culturales desarrolladas; de subvenciones, que reparten recursos financieros a diversos actores culturales: creadores, animadores, promotores, difusores; de estímulos, de otorgamiento de recursos para una tarea específica, como la creación musical o la investigación. Además, aclara Giménez, las políticas culturales también pueden dividirse según su finalidad: 1) las políticas carismáticas, que se orientan al apoyo de creadores de renombre y, por lo tanto, son un tipo de mecenazgo; 2) las políticas democratizadoras de la cultura que, además de lo anterior, facilitan el acceso del público a las obras y, en ese sentido, son difusionistas, y 3) las políticas de democracia cultural, en las cuales, además de las dos tareas antes mencionadas, “se requiere estimular la creatividad y la autoexpresión de todos los grupos sociales, particularmente las de los grupos populares subalternos”.²¹

Cabe destacar que las diversas políticas culturales que emergen en diferentes momentos históricos no excluyen a las anteriores, éstas coexisten, se yuxtaponen, unas quedan en el fondo mientras que una sola hace figura. De ese modo, pueden convivir políticas carismáticas, democratizadoras o difusionistas (de espectáculos de eventos masivos, por ejemplo) y de democracia cultural; pueden coexistir los subsidios, la empresa cultural y el abandono de proyectos y de poblaciones enteras, o bien proliferar las ofertas y los actores involucrados. Esto ha sucedido en los últimos tiempos, pero, por encima de todo, ha prevalecido una apertura cada vez mayor a la intervención del mercado en la pauta a seguir en el terreno de la cultura.

Por su parte, Rubén Martínez²² propone cuatro grandes debates que se dan en las políticas culturales. El primero se refiere a la tensión entre preservar la diversidad cultural de una sociedad, o bien abrirse a la globalización que tiende a la homogeneización; el segundo trata de la oposición entre buscar y concentrarse en lograr la excelencia o bien priorizar el acceso de la población a la cultura, esta tensión puede definir en qué se gasta, qué se financia, qué se visibiliza y qué no; el tercero es en torno a fortalecer políticas culturales que se centren en el fortalecimiento de una identidad (nacional, por ejemplo), o bien que los esfuerzos se concentren en fomentar el respeto y la expresión de la multiculturalidad, y el último discute si apoyar más la alta cultura (las bellas artes y la cultura académica), o bien las expresiones de cultura popular. Esos cuatro debates son fundamentales para dar cuenta del perfil que toma una determinada política cultural.

²¹ *Ibid.*, p. 227.

²² Rubén Martínez, *op. cit.*

CUADRO 10.1. TIPO, FINALIDADES Y DEBATES DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Modelo estatalista	Modelo mercantilista, inclusión del sector privado (el Estado no desaparece)
Reglamentarias	Fomentadoras de industrias culturales
Voluntaristas	Mercantilización de la cultura
Persuasivas	Turistificación de la cultura
De subvenciones	De subvenciones
De estímulos	De estímulos
Finalidades	Debates
Carismáticas (mecenazgo)	Diversidad <i>versus</i> globalización
Democratizadoras (difusionistas)	Excelencia <i>versus</i> acceso
De democracia cultural	Identidad <i>versus</i> multiculturalidad
	Arte (alta cultura) <i>versus</i> cultura popular

Fuente: Elaboración propia con base en Gilberto Giménez, *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, México, Conaculta, 2007 y Rubén Martínez Moreno, *Teoría de la cultura. Política Cultural*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2012, p. 9, [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/62086/9/Teor%C3%ADa%20de%20la%20cultura_M%C3%B3dulo%206_Pol%C3%ADtica%20cultural.pdf].

DEL PAN AL PRI Y LA RECUPERACIÓN DE LA EXPERIENCIA ACUMULADA

Después de doce años del PAN en el poder, el PRI regresó al ejecutivo con Enrique Peña Nieto en 2012. Ello significó el retorno del antiguo régimen político, pero en su versión neoliberal (que desde Miguel de la Madrid se venía gestando). Su sexenio desató grandes polémicas: hubo altos índices de violencia, sus reformas generaron muchas críticas, así como medidas poco populares, como el gasolinazo, y las tragedias de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa. Además, Peña Nieto fue un presidente muy impopular y criticado por actos de corrupción, despido de recursos públicos, poca lucidez en algunas de sus declaraciones y un estilo de vida lleno de lujos.

Sin embargo, en ese sexenio la dimensión cultural de la vida social tuvo una mayor inversión que con Calderón: con Peña osciló entre 17 300 millones y 12 900

millones anuales, según datos del Inegi;²³ del total, 46.6% se destinó a promoción de la cultura y tan solo 9.7% se dirigió a la creación artística y las industrias creativas.²⁴ En su periodo aumentaron las acciones en materia de cultura por parte del Estado y aunque se sigue considerando a la cultura como recurso o como factor de desarrollo económico (una evidencia es la creación del Instituto Nacional del Emprendedor, INADEM), hay una mayor presencia de parte de los gobiernos en la gestión de la cultura. De los sexenios previos se recupera la visión de la cultura como factor de posicionamiento del país frente al extranjero, así como la educación digital y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación para fines de difusión cultural.

Al inicio del sexenio, se implementaron proyectos artísticos y culturales para disminuir la violencia y la exclusión en zonas vulnerables, aunque no se les dio la continuidad que requerían. Asimismo, hubo apoyos significativos otorgados a artistas y creadores. Al recuperar las tradiciones previas, hubo una mayor diversidad en programas y proyectos culturales dirigidos a distintas comunidades.

La configuración de esta política cultural tiene un telón de fondo: las reformas estructurales, la consolidación de un sistema neoliberal centrado en la privatización de bienes y servicios, así como la consolidación del espíritu emprendedor que constata lo que Guy Bajoit²⁵ y Zygmunt Bauman²⁶ observan en términos de una retirada del Estado de bienestar y la responsabilización del individuo por su subsistencia, desarrollo y la construcción de un proyecto de vida (y una vida, por consiguiente) con sentido. Un ejemplo de ello es la creación en 2013 del INADEM que

es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que tiene por objeto instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para au-

²³ Roberto Garduño, “Bajó 26% el presupuesto de cultura de 2012 a 2018”, *La Jornada*, 9 de diciembre de 2018, [<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/12/09/bajo-26-el-presupuesto-de-cultura-de-2012-a-2018-604.html>], (fecha de consulta: 13 de enero de 2019).

²⁴ Francisco Morales, “Va 46.6% de gasto cultural a promoción”, *Reforma*, 1° de septiembre de 2018, [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1481145&flow_type=paywall&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1481145&flow_type=paywall], (fecha de consulta: 13 de enero de 2019).

²⁵ Guy Bajoit, “La tiranía del ‘Gran ISA’”, *Cultura y Representaciones Sociales*, vol. 3, núm. 6, 2009, pp. 9-24. Véase también: Guy Bajoit. “El cambio sociocultural”, *México, Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2010.

²⁶ Zygmunt Bauman, *La Modernidad Líquida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

mentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial.²⁷

El espíritu emprendedor dominó dicho sexenio y se ha ubicado en diversos ámbitos de la vida productiva del país. Ante el desempleo o la precarización del trabajo, la falta de una política de bienestar, la ausencia de subsidios suficientes y la retirada parcial del Estado para que nuevos actores entren en la toma de decisiones en temas culturales, se instauró en las subjetividades el juicio de que los mexicanos nos debemos convertir en emprendedores, que debemos sacar lo mejor de nosotros mismos (creatividad, espíritu competitivo, capacidad, innovación) para salir adelante, producir empleos para otros y contribuir al desarrollo del país. Sin duda alguna, esta nueva manera de construir subjetividades tiene un “lado positivo”, hace que muchas personas se esfuercen por ser mejores profesionistas o creadores, que haya motivación para el trabajo, que haya una “sana competencia” entre diversos actores y diversas propuestas; pero también tiene un lado muy negativo: para que la lógica emprendedora (que no es sino la lógica de mercado) funcione correctamente, tendría que haber una plataforma de equidad en el acceso a oportunidades, educación, recursos, entre otras herramientas. Como bien dice Fernando Escalante, con respecto al énfasis actual en el “capital humano”: “La metáfora no es inocente. Significa que las personas deben aprender a verse a sí mismas como empresas, con la responsabilidad de invertir, gastar, acumular o desarrollar eso de ellas que es su ‘capital’”.²⁸

En el tema cultural, el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 presenta cinco líneas de acción dentro del objetivo 3.3: ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos, que se encuentra dentro del rubro México con Educación de Calidad:

- Asumir la cultura como cohesionador social.
- Asegurar infraestructura cultural.
- Proteger y preservar el patrimonio cultural.
- Fomentar el desarrollo cultural por medio del apoyo a industrias culturales.
- Acceso universal a la cultura (por medio de las TIC).

²⁷ Sitio web del Instituto Nacional del Emprendedor, [<https://www.inadem.gob.mx/institucional/>], (fecha de consulta: 2 de mayo de 2018).

²⁸ Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*. México, El Colegio de México / Turner, 2005.

Como se puede ver, hay industrias culturales que tienen una mayor presencia en el gasto y el apoyo, una franca ausencia de toda mención al arte.²⁹

Del objetivo 3.3 se deriva el Programa Especial de Cultura y Arte (PECA), equivalente al Programa Nacional de Cultura en los sexenios de Salinas, Zedillo, Fox y Calderón. En el PECA, aparecen los siguientes objetivos:

- 1) Promover y difundir las expresiones artísticas y culturales de México, así como proyectar la presencia del país en el extranjero.
- 2) Impulsar la educación y la investigación artística y cultural.
- 3) Dotar a la infraestructura cultural de espacios y servicios dignos y hacer un uso más intensivo de ella.
- 4) Preservar, promover y difundir el patrimonio y la diversidad cultural.
- 5) Apoyar la creación artística y desarrollar las industrias creativas para reforzar la generación y acceso de bienes y servicios culturales.
- 6) Posibilitar el acceso universal a la cultura aprovechando los recursos de la tecnología digital.³⁰

Estos objetivos se convirtieron en los ejes rectores de la Secretaría de Cultura Federal (SCF), cuya creación fue uno de los dos grandes eventos en materia de política cultural del sexenio. El otro fue la creación de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales (LGDC). En 1988, se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta),³¹ que dependía, junto con el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), de la Secretaría de Educación Pública (SEP). En 2015, 27 años después, Conaculta se convierte en SCF, con lo cual comienza un proceso de autonomización del campo cultural frente al educativo. La Secretaría se presenta como una “institución encargada de

²⁹ Anel Jiménez, “Los conceptos de educación, arte y cultura en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, México, Observatorio de Arte y Cultura. 2017, [<https://observatoriodearteycultura.mx/2017/05/26/conceptos-de-educacion-arte-y-cultura-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018/>], (fecha de consulta: 11 de mayo de 2018).

³⁰ Poder Ejecutivo y Secretaría de Educación Pública, Programa Especial de Cultura y Arte, Diario Oficial de la Federación, 28 de abril de 2014, [<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/75719/PECA-2014-2018.pdf>], (fecha de consulta: 11 de mayo de 2018).

³¹ Se crea bajo decreto de Carlos Salinas de Gortari seis días después de entrar a la presidencia, como un modelo de intervención estatal de la cultura, que combina, de acuerdo con Dubois, un modelo directo fomento, protección y difusión, y un modelo de desregulación y desburocratización de la administración de la cultura. Anel Jiménez, “Los conceptos de educación, arte y cultura en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Observatorio de Arte y Cultura*, 2017, p. 6, [<https://observatoriodearteycultura.mx/2017/05/26/conceptos-de-educacion-arte-y-cultura-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018/>], (fecha de consulta: 11 de mayo de 2018).

la promoción y difusión de las expresiones artísticas y culturales de México, así como de la proyección de la presencia del país en el extranjero”³² y se centra en la provisión de infraestructura cultural, gestión del patrimonio y apoyo a la creación cultural y las industrias creativas. Según Sánchez Ambriz,

Cuando en 1988 Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia, corrió un rumor que con los años se convirtió en parte de la versión no oficial del nacimiento del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Se decía que Salinas propuso a Octavio Paz y a Carlos Fuentes para dirigir la entonces planeada Secretaría de Cultura, pero como ninguno de los escritores aceptó, el presidente dispuso que en su lugar se creara un Consejo, cuyo presidente fue Víctor Flores Olea y, dos años después, Rafael Tovar y de Teresa, quien estuvo al frente durante toda la administración de Zedillo.³³

De acuerdo con la autora, la discusión sobre una posible secretaría continuó hasta materializarse en 2015 con Peña Nieto en la presidencia de la república. Su constitución estuvo marcada por una serie de críticas y discusiones, de modo que se polarizaron dos posturas: la oficial, la cual afirma que se trata solo de un cambio administrativo impulsado por el gobierno ante la afirmación de que “la cultura merece su propia secretaría,” y la detractora, de quienes sí ven la ruptura con un modelo previo a un proyecto histórico educativo de la cultura. Esta última afirma que el riesgo en el paso de Conaculta a la Secretaría de Cultura reside en que, sin su tradicional vínculo (y dependencia, hasta cierto punto) a la SEP y su estrecho nexo con la educación, el patrimonio y la cultura difundida dejen de estar protegidos por el Estado, cada vez más abierto al mercado, y más susceptibles de ser regulados y gestionados por éste. Parecería entonces que la cultura tiene dos caminos: seguir ligada a la educación o al mercado. Con la aparición de la Secretaría de Cultura, y su separación de la SEP, se comienza a poner fin, al parecer, a la regulación de parte del Estado mediante la educación.

A la Secretaría de Cultura se le ha criticado que su creación no fue llevada a consulta, que no se le pidió su opinión a la comunidad cultural y, por lo tanto, no fue un proceso democrático. También que nació sin normativa (el reglamento interno apareció hasta 2016), una falta de definición clara de lo que entiende por cultura, una cierta indefinición de funciones y tareas, un continuismo nada innovador con respecto a Conaculta y, sobre todo, el riesgo de que se vuelva un centro que se

³² Sitio web de la Secretaría de Cultura, [www.gob.mx/cultura], (fecha de consulta: 17 de abril de 2018).

³³ Mary Carmen Sánchez Ambriz, “La cultura en el sexenio de EPN y lo que viene,” *Nexos*, 28 de noviembre de 2018, [<https://cultura.nexos.com.mx/?p=17075>], (fecha de consulta: 14 de enero de 2019).

dedique, de modo discrecional, al apoyo de ciertas industrias culturales y a creadores de élite al abrir la puerta (demasiado) a las empresas y otros actores interesados en la gestión de la cultura como generadora de riqueza. Especialistas como Eduardo Cruz, Bolfy Cottom, Iván Franco y Felipe Echenique fueron algunos de los principales críticos de su creación.

Además de desvincular la cultura de la educación (el vínculo fue esencial en el proyecto vasconcelista) la iniciativa de Peña Nieto para crear una Secretaría de Cultura es muy debatible: populista, demuestra premura y falta de planeación; no partió de una amplia discusión, como corresponde al mundo cultural; no estaban dadas las condiciones; no ofrece una justificación dado que INBA e INAH permanecerán igual. Podría, eso sí, abrir al mercado las zonas arqueológicas.³⁴

La crítica de fondo es que la educación otorgaba a la gestión cultural un contenedor, una plataforma de acción dirigida a la formación de las personas, a la concepción del arte y la cultura como vías de educación, cohesión social, desarrollo comunitario, ciudadanía, en fin, de identidad.

Por su parte, la LGCDC es creada en 2017 y publicada el 19 de junio de ese mismo año. En ella se establecen los derechos culturales de los mexicanos y se sancionan dos mecanismos diferentes: el Sistema Nacional de Información Cultural y la Reunión Nacional de Cultura, en tanto espacio de coordinación y análisis de las políticas culturales del país.³⁵ Para Sánchez Ambriz,

La LGCDC establece una política cultural de Estado que no se ejerce únicamente a través de la federación, sino por medio de los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. La ley enlista una serie de derechos culturales y, en concordancia con la Reforma constitucional de 2011, deja abierta a reconocer aquellos derechos culturales que existen en la Constitución o los que sean reconocidos en los tratados internacionales (convenciones y pactos); también instruye bases de coordinación entre la federación, los estados y municipios para el cumplimiento de los objetivos en favor de la cultura, y funda las bases de una legislación para la promoción de la salvaguarda del patrimonio inmaterial.³⁶

³⁴ Judith Amador, "La nueva Secretaría de Cultura en polémica", *Proceso*, 18 de septiembre de 2015, [<https://www.proceso.com.mx/415664/la-nueva-secretaria-de-cultura-en-la-polemica>], (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2018).

³⁵ No es la primera de su naturaleza: tiene como antecedente a la Ley de Cultura del Estado de Coahuila, publicada en 2004, la primera de su tipo en México.

³⁶ Mary Carmen Sánchez Ambriz, *op. cit.*

Influida por los convenios y acuerdos internacionales, la ley se centra en garantizar el derecho a la cultura de todo ciudadano. Si bien incluye asuntos de enorme relevancia, como la participación ciudadana, el apoyo a comunidades y la recuperación de espacios públicos, en realidad implica trabajar de cerca con leyes sobre asuntos particulares (cine, fomento a la lectura, por ejemplo), así como recuperar programas dirigidos a la reconstrucción del tejido social, como se planteó con el programa piloto de verano para la transformación social por medio del arte y la cultura para reducir la violencia en zonas marginadas y en riesgo.

Tanto la secretaría como la ley pueden considerarse, según Villalobos, como respuestas a políticas internacionales y presiones del mundo globalizado,³⁷ y no producto de necesidades surgidas en el interior de la realidad nacional. Del mismo modo que la Secretaría de Cultura federal, la ley se centra en buena medida en la relación entre economía y cultura, haciendo énfasis en el turismo cultural, las industrias culturales y la protección del patrimonio. Coherente con la lógica neoliberal, da cabida a la importancia que tienen los derechos (culturales), las libertades y la participación ciudadana.

Como Rojas planteó, es un hecho que tanto con la Secretaría de Cultura como con la LGCDC

el proyecto estatal predominante se decanta cada vez con mayor fuerza hacia el abandono del estatismo y de la regulación de sentidos, a través de la función educativa de la cultura, para abrazar el modelo centrado en el mercado, donde los contenidos se ponen en competencia en éste y lo que queda mayormente para la regulación son las prácticas institucionales y de los actores que participan en la cultura desde la esfera administrativa estatal.³⁸

Ante este escenario, las políticas culturales carismáticas quedaron intactas; las de democratización y difusión de la cultura continuaron con fines regulatorios y estadísticos (contar eventos culturales presentados como criterio de éxito de una institución, un plan o un programa fue algo común, así como equiparar el desarrollo cultural con la infraestructura, que sin duda es importante, pero no abarca ni agota las posibilidades de la dimensión cultural de la vida social).

Para Carlos Villaseñor, citado por Sánchez Ambriz, hay en la ley una ausencia de transversalidad de la cultura: “La propuesta que planteamos trataba de señalar de manera muy clara cuáles eran los ámbitos en los que la Secretaría de Cultura tenía

³⁷ Jesús Antonio Villalobos Fuentes, “La cultura en la administración pública en México: un concepto en disputa”, *Córima*, año 3, núm. 4, enero-junio, 2018.

³⁸ Minerva Rojas, *op. cit.*, p. 19.

un quehacer conjunto con otras secretarías; por ejemplo, con la de Turismo, la de Economía y la de Desarrollo Social”³⁹ Asimismo, “Villaseñor también destaca la falta de políticas de fomento a la economía cultural, así como *la falta de seguridad jurídica para los creadores y trabajadores de la cultura*, derechos de autor y seguridad social para los creadores”⁴⁰ Afirma además que “se pasó de una visión vasconcelista, vertical, centrada en el patrimonio y en las artes, a una política cultural orientada en garantizar el derecho humano y los derechos culturales, una política cultural que se instrumenta en los tres ámbitos de gobierno. Eso, indudablemente, es el comienzo una reforma cultural”⁴¹

LA CUARTA TRANSFORMACIÓN: EL NUEVO PARADIGMA Y SUS CRÍTICAS

El 1° de julio de 2018 ganó las elecciones Andrés Manuel López Obrador con una mayoría abrumadora: 30 millones de votos (53.17%).⁴² Desde antes, el actual presidente anuncia que en su mandato habrá un cambio de paradigma que ha llamado Cuarta Transformación. Esta implica profundos cambios en todas las esferas de la vida pública los cuales hacen énfasis en la austeridad y en una renovación moral. Además, la priorización de los sectores más pobres y desfavorecidos, así como un freno a múltiples prácticas corruptas (institucionalizadas y sistematizadas bajo diversos procedimientos) da lugar a una reestructuración de la economía del país.

López Obrador se enfrenta con el dilema de dar continuidad a lo hecho en sexenios anteriores o plantear una nueva política cultural de acuerdo con la Cuarta Transformación. Seguir consolidando avances importantes, como la ley y la reforma cultural, o generar un quiebre radical. En este ámbito, antes de la toma de posesión, se anunciaron varios cambios. En noviembre de 2018, Alejandra Frausto planteó que el proyecto cultural del sexenio se ha denominado “El poder de la cultura”, y se caracteriza por dejar a un lado su concepción elitista para ponerla al alcance de todos. “En ese sentido, los sectores más favorecidos serán los estados con más índices de pobreza y en donde los jóvenes carecen de una oferta cultu-

³⁹ Mary Carmen Sánchez Ambriz, *op. cit.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² Revista Proceso, “INE: López Obrador gana con 30 millones de votos y el 53.17%”, *Proceso*, 5 de julio de 2018, [<https://www.proceso.com.mx/541748/ine-lopez-obrador-gana-con-30-millones-de-votos-y-el-53-17-por-ciento>], (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2018).

ral; el enfoque también es, por lo tanto, reconstruir el tejido social”⁴³ Asimismo, Frausto planteó seis ejes de política cultural:

El primero es contribuir a la reconfiguración simbólica de México en el mundo con una intensa promoción cultural; el segundo, convertir a la acción cultural en un eje para la política de apoyo a migrantes. El tercero pone a la cultura como factor clave para la agenda de desarrollo sostenible 2030, adoptando 11 de los 17 objetivos de la agenda; mientras que el cuarto es impulsar modelos de cooperación cultural que contribuyan a detonar el desarrollo económico del país y a recomponer su tejido social. El quinto eje establece que las lenguas nacionales fungirán como herramientas fundamentales de la cultura, toda vez que 2019 es el Año Internacional de las Lenguas Indígenas. Y finalmente, el sexto consiste en buscar una mayor protección internacional de los derechos autorales y comunitarios, para evitar el plagio de los conocimientos ancestrales.⁴⁴

Para la secretaria de cultura, la agenda planteada hará énfasis en los derechos humanos y el acceso a la cultura, quitándole su aura de privilegio, para que tenga una función social de disminución de la violencia y restauración de la paz. Además, “las comunidades serán [...] reconocidas como fuentes creadoras de cultura, para contrarrestar la centralización que se ha hecho en las capitales del país”⁴⁵

En el desglose del Plan Nacional de Desarrollo (PND), la propuesta cultural se sintetiza en el objetivo 2.9: “Promover y garantizar el derecho humano de acceso a la cultura de la población, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa, lingüística, de elección o pertenencia de una identidad cultural de creencias y de participación.” El PND presenta siete estrategias (similares pero no idénticas a las anunciadas por Frausto):

1) Fomentar el acceso a la cultura de toda la población[...]; 2) Impulsar la formación y profesionalización artística y cultural de los individuos, comunidades, colectivos y trabajadores de la cultura [...]; 3) Promover y ampliar la oferta cultural a lo largo del territorio nacional y desarrollar el intercambio cultural de México con el extranjero; 4) Salvaguardar y difundir la riqueza patrimonial de México [y] promover la apropiación social de las humanidades, las ciencias y las tecnologías; 5) Fortalecer las industrias culturales y empresas creativas para generar y difundir sus contenidos; 6) Desarrollar y optimizar el uso

⁴³ Alejandra Frausto Guerrero, “Nunca más una política cultural que sea excluyente”, Gobierno de México, Secretaría de Cultura, 7 de enero de 2019, [<https://www.gob.mx/cultura/prensa/nunca-mas-una-politica-cultural-que-sea-excluyente-alejandra-frausto-guerrero>], (fecha de consulta: 13 de enero de 2018).

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

de la infraestructura cultural pública [...], y 7) Reconocer, preservar, proteger y estimular la diversidad cultural y lingüística de México, con particular atención a los aportes de los pueblos indígenas y afromexicano, y otros grupos históricamente discriminados.⁴⁶

Este documento plantea claramente una concepción antropológica de la cultura (que en principio abarca –o debería abarcar– la concepción restringida de cultura). El PND plantea que todos los seres humanos tenemos y generamos cultura; de ahí que nadie pueda ser inculto. Por lo tanto, en la medida en que todos pertenecemos a sistemas culturales, creamos y consumimos productos y manifestaciones culturales, nadie puede quedarse fuera de las actividades y circuitos de la cultura.

Al igual que en otros rubros, el gobierno federal priorizará en éste las necesidades de los sectores más marginados, indefensos y depauperados, e impulsará una vigorosa acción cultural en las zonas más pobres del país. [...] los recintos tradicionalmente consagrados a la difusión del arte no deben centralizar y menos monopolizar la actividad cultural. Ésta debe poblar los barrios y las comunidades y hacerse presente allí en donde es más necesaria, que son los entornos sociales más afectados por la pobreza, la desintegración social y familiar, las adicciones y la violencia delictiva.⁴⁷

En la conferencia matutina del 18 de junio de 2019, ante la pregunta de un periodista sobre si cultura y ciencia serían prioridad en su gobierno, Andrés Manuel López Obrador afirmó: “todo es relativo, porque habría que definir qué entendemos por cultura, porque si se trata de apoyo a la cultura les podría decir que nunca se había apoyado tanto a la cultura como ahora, en mi concepción de cultura. Porque la cultura es lo que tiene que ver con los pueblos y nunca los pueblos originarios, los integrantes de nuestras culturas, habían sido atendidos como ahora”⁴⁸ Para Eduardo Cruz, esta postura hace que la política cultural parezca más una política social y en ello no ve nada nuevo.⁴⁹ Al ampliar su concepción de cultura, López

⁴⁶ Héctor González, “El opaco proyecto cultural del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Nexos*, 16 de junio de 2019, [https://cultura.nexos.com.mx/?p=18234], (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).

⁴⁷ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Cultura para la paz, para el bienestar y para todos*, [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf], (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).

⁴⁸ “El sector cultural, víctima de la cuarta transformación”, *Letras libres*, 19 de junio de 2019, [https://www.letraslibres.com/mexico/politica/el-sector-cultural-victima-la-cuarta-transformacion], (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).

⁴⁹ Samanta Nolasco, “Falta Política Económica enfocada a la cultura”, *El Economista*, 17 de julio de 2019, [https://www.economista.com.mx/arteseideas/Falta-politica-economica-enfocada-en-la-cultura-20190717-0024.html], (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).

Obrador, paradójicamente, la restringe, deja de dar apoyos a la diversidad, y excluye un sinnúmero de expresiones.

A diferencia de sexenios anteriores, parecería que, por un lado, López Obrador no le da importancia a la gestión de la cultura entendida en su sentido restringido, y una muestra de ello es la reducción en el presupuesto destinado al rubro.⁵⁰ A finales de 2018, el gobierno federal propuso un recorte de mil millones de pesos al sector cultural. De acuerdo con el consultor y promotor cultural Carlos Villaseñor,

en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019 se plantea un presupuesto de 12394 millones de pesos, un monto menor al del último año del ex presidente Enrique Peña Nieto, que fue de 13414 millones de pesos [...] El presupuesto para cultura 2019 equivale a 0.21% del total del proyecto del PEF y es el porcentaje más bajo de los últimos tres sexenios. Felipe Calderón inició con .33% y Enrique Peña Nieto con 0.32 por ciento.⁵¹

Sin embargo, hubo quejas y reclamos de sectores artísticos y culturales que, de hecho, habían apoyado la candidatura del presidente. Así, se llegó a un acuerdo para incrementar el presupuesto a 12 894 000 de pesos.⁵²

Parecería que aún no comienza a funcionar propiamente la propuesta cultural, y aún no se sabe cómo se va operacionalizar y concretar la idea de que los sectores más desfavorecidos serán la población prioritaria. Es posible que la política cultural se restrinja a ser una política difusionista y promotora de actividades y eventos culturales de entretenimiento y revaloración de ciertas prácticas culturales, y no una propuesta integral, incluyente, reflexiva y de calidad artística.

Para Julio Boltvinik, se debe distinguir la política de fomento cultural (de la producción, difusión y acceso a productos artísticos) y la política cultural. Así, cuando la secretaria de cultura afirma que se dará una renovación cultural profunda, se refiere a una concepción muy amplia de cultura (ni a la alta cultura ni a la cultura popular);

⁵⁰ El olvido de López Obrador hacia la cultura se puede rastrear desde su gestión como jefe de gobierno del Distrito Federal entre 2000 y 2005. Durante ese periodo, la Secretaría de Cultura local sufrió una reducción de presupuesto. En 2003, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó 50 millones de pesos para la rehabilitación de infraestructura cultural y el fomento a la cultura. Parte de esos recursos se iban a usar para remodelar el Centro Cultural Ollin Yoliztli y el Teatro de las Vizcaínas, pero por orden del jefe de gobierno se dirigieron a la construcción del distribuidor vial de San Antonio, de un hospital en Iztapalapa y al arreglo de las calles del Centro Histórico. "El sector cultural...", *op. cit.*

⁵¹ Vicente Gutiérrez, "AMLO propone 1 000 millones de pesos menos a cultura", *El Economista*, 16 de diciembre de 2018, [<https://www.economista.com.mx/arteseideas/AMLO-propone-1000-millones-menos-a-Cultura-20181216-0038.html>], (fecha de consulta: 20 de diciembre de 2018).

⁵² "El sector cultural...", *op. cit.*

pero esa dimensión de la cultura es justo lo que una Secretaría puede gestionar; solo se puede generar una política de fomento y promoción de bienes culturales. En lo que respecta a la política cultural, Boltvinik es muy crítico: “La segunda, que nunca en nuestro país se ha constituido en proyecto explícito, ha sido el mayor logro silencioso neoliberal: una transformación cultural que convirtió la riqueza monetaria personal en el valor (en sentido axiológico) supremo y el criterio económico en el único válido en las decisiones públicas”.⁵³ Para el analista, una política cultural transformadora puede generar, en un momento dado, “amplias movilizaciones para la socialización de conocimientos y habilidades (capacidades) relacionados con la producción y la comercialización, la vida cotidiana y el consumo, la organización comunitaria y asociativa, la vida cívica y política, y con el acervo cultural y científico”.⁵⁴

Ha habido momentos desafortunados, cancelación de eventos del FONCA; el recorte drástico de los apoyos al cine; el retraso en la adhesión del Fondo de Cultura Económica con Educal; la aprobación tardía del PND que sucedió apenas el 27 de junio de 2019. En otros rubros, desaparece en abril de 2019 el INADEM y, con ello, los programas de capacitación a emprendedores culturales, artistas y creativos, pueden verse afectados.

Además, de acuerdo con algunos especialistas como Eduardo Cruz, desde el sexenio de Salinas de Gortari hasta el de López Obrador no se ha podido consolidar una política económica para dicho sector. Para Cruz Vásquez, “Vivimos una restauración de la política asistencial, populista de aire comunitario, que caracterizó muchos de los primeros años del régimen priista y posrevolucionario. Ésa es la apuesta de López Obrador y Frausto en este ámbito, regresar al núcleo comunitario para promover los bienes y servicios culturales para hacer accesible el derecho a la cultura”.⁵⁵ Los antecedentes de esta postura se encuentran “en el nacionalismo posrevolucionario que enarboló el PRI. Hay matices por el paso del tiempo, pero en esencia ésa fue la naturaleza entre la década de los 40 y los años 70, en que el Gobierno se esforzó en que los bienes culturales fueran accesibles a comunidades distantes y diferentes”.⁵⁶

⁵³ Julio Boltvinik, “Política de promoción de la cultura no es lo mismo que política cultural // Proyecto articulador de ambas: sistema poético infantil y juvenil de México”, *La Jornada*, 15 de febrero de 2019, [<https://www.jornada.com.mx/2019/02/15/opinion/020o1eco>], (fecha de consulta: 27 de febrero de 2019).

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Samanta Nolasco, “Falta Política Económica enfocada a la cultura”, *El Economista*, 17 de julio de 2019, [<https://www.economista.com.mx/arteseideas/Falta-politica-economica-enfocada-en-la-cultura-20190717-0024.html>], (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).

⁵⁶ Samanta Nolasco, “Falta Política Económica enfocada a la cultura”, *El Economista*, 17 de julio de 2019, [<https://www.economista.com.mx/arteseideas/Falta-politica-economica-enfocada-en-la-cultura-20190717-0024.html>], (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).

Más que políticas de democracia cultural, parecería que se empiezan a perfilar y a consolidar políticas democratizadoras, en tanto difusionistas, más sociales que culturales en un sentido estricto (y que ya existían, por supuesto, desde antes). En vez de ser incluyentes de distintos sectores, más allá de sus carencias o su situación vulnerable, sino en orden de la producción, la creación, la manifestación y el disfrute de todo tipo de bienes simbólicos, incluido el arte en todas sus expresiones, parecería que en la Cuarta Transformación es más importante la reconfiguración de los presupuestos para lograr objetivos sociales que no pueden trastocarse; parecería que vale más la congruencia con el discurso de austeridad, de “primero los pobres” y de lucha contra la corrupción (que no se castiga con coerción, pero sí se expone; un caso claro –y no por ello menos afortunado– es la conversión de Los Pinos en centro cultural, previa exposición de parte de la riqueza excesiva contenida en sus recintos), que la construcción de una política cultural democrática que incluya a unos y a otros. El riesgo es que la iniciativa privada asuma ese espacio descuidado por el Estado.

CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES EN MATERIA DE POLÍTICA CULTURAL

De acuerdo con el cuadro 10.1, así como en función del análisis y la exposición de las características de la política cultural de los sexenios de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, se presenta el cuadro 10.2 con el fin de sintetizar los perfiles de las políticas culturales delineadas tanto en el sexenio anterior como en los meses que lleva el actual. Es muy prematuro poder sacar conclusiones sobre cómo se definirá y concretará la política cultural del presente sexenio; sin embargo, ya contamos con algunos elementos clave (discursos, declaraciones, recortes presupuestales, cancelación de eventos, entre otros) que dan pie para hacer una primera comparación y poder hacer algunos comentarios preliminares con base en estudios y analistas de la cultura en México.

La tipología de Gilberto Giménez y los debates propuestos por Rubén Martínez son visiones muy sugerentes para hacer una comparación entre las políticas culturales de ambos periodos.

En términos de continuidades, observamos un énfasis en políticas difusionistas y democratizadoras, centradas en eventos y acciones con ese fin divulgador; asimismo, una presencia de la iniciativa privada que difícilmente desaparecerá con la Cuarta Transformación (un ejemplo de ello es la declaración de que en el programa Pueblos Mágicos habrá inversión pública y privada; aunque se trata del sector turismo, se trata de turismo cultural, lo que nos habla de una decisión del gobierno frente a la posibilidad de financiamiento privado en ciertas inversiones). También hay continuidad en la necesidad de posicionar a México como fuente de cultura en el mundo.

CUADRO 10.2. COMPARATIVO ENTRE LOS SEXENIOS DE ENRIQUE PEÑA NIETO (EPN)
Y DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR (AMLO)
EN MATERIA DE POLÍTICA CULTURAL

Sexenio de EPN 2012-2018	Sexenio de AMLO 2019-2024
Cultura entendida en un sentido restringido, y en menor medida, amplio. Bagaje fuerte de las tradiciones priistas.	Cultura en su sentido amplio, antropológico. Énfasis en la cultura popular. Valoración de las culturas originarias y populares.
Énfasis en la cultura como fuente de riqueza. Mercantilización.	Población prioritaria: sectores más desfavorecidos, indígenas, “productores” de cultura.
Población prioritaria: diversa; aunque ciertos artistas y creadores pudieron ser más beneficiados, emprendedores e industrias creativas.	Democracia cultural entendida como acceso a todos a los bienes culturales.
Democracia cultural entendida como la apertura a la lógica del mercado; acceso a la cultura a población diversa. Inclusión.	Modelo no mercantilista, probablemente muy estatalista.
Modelo mercantilista.	Política voluntarista y persuasiva. Cercanía de la política cultural con la política social.
Política reglamentaria, voluntarista, persuasiva, de subvención y de estímulos.	Ausencia de políticas carismáticas, políticas más bien democratizadoras.
Políticas principalmente carismáticas, y en menor medida, democratizadoras.	Posturas en los debates principales:
Posturas en los debates principales:	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad (por encima de globalización) • Acceso (por encima de excelencia) • Multiculturalidad (¿por encima de identidad? Habrá que observar el futuro) • Cultura popular (por encima de alta cultura)
<ul style="list-style-type: none"> • Globalización (por encima de diversidad) • Excelencia (por encima de acceso) • Multiculturalidad (por encima de indentidad) • Alta cultura (por encima de cultura popular) 	No se sabe aún si ese vínculo con el sector privado existirá en materia de cultura.
Acercamiento y apertura a los sectores privados y empresariales	No se sabe aún si habrá dicho esfuerzo; está en el discurso oficial.
Esfuerzo en internacionalizar la cultura mexicana.	

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis hecho a partir de los planteamientos teóricos expuestos en este texto.

En cuanto a las discontinuidades, observamos un quiebre en la concepción de la cultura (alta cultura *versus* cultura antropológica), y en la elección de la excelencia en la producción artística *versus* la ampliación del acceso a la cultura; una diferencia radical en asumir el emprendimiento y la empresa como vías para el desarrollo cultural y en el tipo de acciones, programas, eventos y proyectos que serán apoyados.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LOS RETOS POR DELANTE

El reto en este sexenio es construir las bases que consoliden políticas de democracia cultural, que inviertan en procesos educativos, incluyentes, diversos, no solo respetuosos de lo diferente, sino activamente apoyadores de lo diferente.

En la Cuarta Transformación sería ideal que se logre una reconciliación con la producción artística y cultural (indistintamente de alta cultura o de cultura popular, si aún seguimos usando tal distinción) tan vasta que se produce en nuestro país. Es un error pensar que para apoyar a amplios sectores otros tengan que ser abandonados o descuidados. Tal vez no invertir en espectáculos extranjeros muy costosos (que muchas veces se justifican), pero sí en la producción nacional de arte, creatividad y cultura. Este hecho pasa por un proceso de revaloración de la cultura como campo autónomo, y no solo como dimensión simbólica de lo social o, peor, como equivalente de lo social (desde la antropología así es). La cultura antropológica es, simplemente es; no se crea, no se gestiona y no se administra. La idea de que sí puede ser gestionada da lugar a que se generen políticas sociales y no específicamente culturales.

También es necesario que se fortalezca e invierta en tecnología, innovación, en los vínculos entre arte, ciencia y tecnología; que no se abandonen las industrias culturales y no se satanice el vínculo (histórico, antiguo ya) entre cultura y economía.

Finalmente, que se apueste por una democracia cultural que genere espacios para crear y producir, y no solo para contemplar y consumir.

Por otro lado, que se haya asumido la población prioritaria de las políticas culturales no garantiza que se teja de nuevo el vínculo entre educación y cultura. López Obrador tendría que apelar y “hablar” a todos, y no solo a unos, aunque sean mayoría (urgente de atender, sin duda alguna).

López Obrador no puede romper totalmente con la tradición previa; hereda una Ley General de Cultura y una Secretaría de Cultura, así como secretarías, institutos y casas de cultura por todo el país. Pero hereda también pobreza extrema, abandono de regiones enteras en materia de educación, salud y cultura; hereda el hecho de que la producción y el apoyo cultural está centralizado y focalizado en

ciertas ciudades. Es un hecho que la calidad de la oferta cultural (y los apoyos a la producción) es muy diferente en la capital del país que en el resto del territorio nacional. Sin ir más lejos, la calidad de la oferta cultural en la Ciudad de México no puede ser comparada con la de los municipios que la rodean, cuya agenda es muy pobre y convencional;⁵⁷ ni se diga en zonas más alejadas. Ahí sí, la Cuarta Transformación tiene razón. Es prioridad, sin duda alguna. El reto es lograrlo sin caer en nuevas y distintas exclusiones.

Algunos riesgos a tomar en cuenta son los siguientes:

- La predominancia de políticas democratizadoras de la cultura: espectáculos masivos, entretenimiento, cultura y deporte, en todo caso talleres de danza, teatro y música, en detrimento de la construcción de una verdadera democracia cultural.
- La generación de mecanismos de exclusión y restricción de la producción artística, creativa y cultural.
- El recorte sostenido del gasto en cultura.
- El regreso a prácticas y políticas que ya quedaron en el pasado, por ejemplo, un control total o casi total de parte del Estado.

Algunos retos a lograr son los siguientes:

- Alcanzar una política incluyente y diversa de democracia cultural.
- Limitar la mercantilización del patrimonio. Pensar en estrategias de crecimiento que sean integrales y respetuosas no solo del patrimonio, sino de los grupos a los que pertenece.
- Regular la actividad de las empresas que intervienen en la cultura.
- Equilibrar y aumentar el presupuesto; invertir en cultura.
- Vincular las actividades culturales con procesos educativos.

Los retos son muchos; las posibilidades de lograrlos y superarlos se relacionan directamente con la posibilidad y la voluntad de apostar por una verdadera democracia cultural, en la que diferentes voces tengan cabida y en la que nos acostumbremos que habrá prioridades (de grupos históricamente abandonados e invisibilizados), pero que esa atención urgente debe coexistir con el apoyo irrestric-

⁵⁷ Véase, por ejemplo, la agenda cultural de municipios como Chimalhuacán o Ciudad Nezahualcóyotl, entre muchos otros, que se reducen a unos cuantos talleres de danza, guitarra o teatro. La cultura de las comunidades, las tradiciones propias de esos lugares, las expresiones juveniles, forman parte de su vida y no de la gestión de parte de las autoridades municipales; ahí sí hay riqueza.

to (cada vez más amplio, incluyente y abarcador) de los aspectos ya consolidados de la tradición cultural de nuestro país.

REFERENCIAS

- Amador, Judith, “La nueva Secretaría de Cultura en polémica”, *Proceso*, 18 de septiembre de 2015, [<https://www.proceso.com.mx/415664/la-nueva-secretaria-de-cultura-en-la-polemica>] (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2018).
- Bajoit, Guy, “El cambio sociocultural”, *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2010.
- Bajoit, Guy, “La tiranía del ‘Gran ISA’”, *Cultura y Representaciones Sociales*, vol. 3, núm. 6, 2009, pp. 9-24.
- Bauman, Zygmunt, *La modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Boltvinik, Julio, “Política de promoción de la cultura no es lo mismo que política cultural // Proyecto articulador de ambas: sistema poético infantil y juvenil de México”, *La Jornada*. Economía moral, 15 de febrero de 2019, [<https://www.jornada.com.mx/2019/02/15/opinion/020o1eco>] (fecha de consulta: 27 de febrero de 2019).
- Chavolla, Arturo, *Política Cultural*, Buenos Aires, Pensamiento Latinoamericano y Alternativo, Centro de Ciencia, Educación y Sociedad, 2018, [www.cecies.org], (fecha de consulta: 28 de abril de 2018).
- Coelho, Teixeira, *Diccionario crítico de política cultural*, Barcelona, Gedisa, Serie Cultural, 2009.
- “El sector cultural, víctima de la cuarta transformación”, *Letras libres*, 19 de junio de 2019, [<https://www.letraslibres.com/mexico/politica/el-sector-cultural-victima-la-cuarta-transformacion>] (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México / Turner, 2015.
- Frausto Guerrero, Alejandra, “Nunca más una política cultural que sea excluyente”, Gobierno de México, Secretaría de Cultura, 7 de enero de 2019, [<https://www.gob.mx/cultura/prensa/nunca-mas-una-politica-cultural-que-sea-excluyente-alejandra-frausto-guerrero>], (fecha de consulta: 13 de enero de 2019).
- Garduño, Roberto, “Bajó 26% el presupuesto de cultura de 2012 a 2018”, *La Jornada*, 9 de diciembre de 2018, [<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2018/12/09/bajo-26-el-presupuesto-de-cultura-de-2012-a-2018-604.html>] (fecha de consulta: 13 de enero de 2019).
- Giménez, Gilberto, *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, México, Conaculta, 2007.

- Giménez, Gilberto, *Teoría y análisis de la cultura*, vol. 1, México, Conaculta / Ico-cult, 2005.
- González, Héctor, “El opaco proyecto cultural del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Nexos*, 16 de junio de 2019, [<https://cultura.nexos.com.mx/?p=18234>] (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).
- Grupo de Friburgo, *Declaración de Friburgo sobre derechos culturales*, Friburgo, Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales, Organización Internacional de la Francofonia, Unesco, artículo 2, 2007, [http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf], (fecha de consulta: 11 de mayo de 2018).
- Gutiérrez, Vicente, “AMLO propone 1000 millones de pesos menos a cultura”, *El Economista*, 16 de diciembre de 2018, [<https://www.economista.com.mx/arteseideas/AMLO-propone-1000-millones-menos-a-Cultura-20181216-0038.html>] (fecha de consulta: 20 de diciembre de 2018).
- “INE: López Obrador gana con 30 millones de votos y el 53.17%”, *Revista Proceso*, 5 de julio de 2018, [<https://www.proceso.com.mx/541748/ine-lopez-obrador-gana-con-30-millones-de-votos-y-el-53-17-por-ciento>] (fecha de consulta: 9 de noviembre de 2018).
- Instituto Nacional del Emprendedor, [<https://www.inadem.gob.mx/institucional/>], (fecha de consulta: 2 de mayo de 2018).
- Jiménez, Anel, “Los conceptos de educación, arte y cultura en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Observatorio de Arte y Cultura*, México, 2017, [<https://observatoriodearteycultura.mx/2017/05/26/conceptos-de-educacion-arte-y-cultura-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018/>], (fecha de consulta: 11 de mayo de 2018).
- Martínez Moreno, Rubén, *Teoría de la cultura. Política Cultural*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, 2012, [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/62086/9/Teor%C3%ADa%20de%20la%20cultura_M%C3%B3dulo%206_Pol%C3%ADtica%20cultural.pdf] (fecha de consulta: 14 de abril de 2018).
- Miralles, Eduardo, “Las administraciones territoriales intermedias y las políticas públicas para la cultura”, Bilbao, Organización de Estados Iberoamericanos, 2005, [http://www.oei.es/historico/cultura/politicas_culturales.htm], (fecha de consulta: 1º de mayo de 2018).
- Morales, Francisco, “Va 46.6% de gasto cultural a promoción”, *Reforma*, 1º de septiembre de 2018, [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1481145&flow_type=paywall&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1481145&flow_type=paywall] (fecha de consulta: 13 de enero de 2019).

- Nivón, Eduardo, *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*, México, Conaculta / Instituto de Cultura de Morelos / Instituto Mexiquense de Cultura / Secretaría de Cultura de Puebla, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Hidalgo / Fondo Regional Zona Centro / Gobierno del Estado de Oaxaca / Instituto Guerrerense de Cultura, 2006.
- Nolasco, Samanta, “Falta Política Económica enfocada a la cultura”, *El Economista*, 17 de julio de 2019, [<https://www.economista.com.mx/arteseideas/Falta-politica-economica-enfocada-en-la-cultura-20190717-0024.html>] (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), *Política Cultural*, [https://www.oei.es/historico/cultura/politicas_culturales.htm] (fecha de consulta: 14 de abril de 2018).
- Poder Ejecutivo y Secretaría de Educación Pública, “Programa Especial de Cultura y Arte”, Diario Oficial de la Federación, 28 de abril de 2014, [<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/75719/PECA-2014-2018.pdf>] (fecha de consulta: 11 de mayo de 2018).
- Presidencia de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Cultura para la paz, para el bienestar y para todos”, [<https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>] (fecha de consulta: 14 de agosto de 2019).
- Rojas Ruiz, Minerva, “La Secretaría de Cultura Federal mexicana: tensiones entre dos modelos de administración cultural”, *Córima. Revista de Investigación en Gestión Cultural*, vol. 3, núm. 2, 2017.
- Sánchez Ambriz, Mary Carmen, “La cultura en el sexenio de EPN y lo que viene”, *Nexos*, 28 de noviembre de 2018, [<https://cultura.nexos.com.mx/?p=17075>] (fecha de consulta: 14 de enero de 2019).
- Secretaría de Cultura, “‘Nunca más una política cultural que sea excluyente’: Alejandra Frausto Guerrero”, Gobierno de México, 7 de enero de 2019, [<https://www.gob.mx/cultura/prensa/nunca-mas-una-politica-cultural-que-sea-excluyente-alejandra-frausto-guerrero>], (fecha de consulta: 13 de enero de 2019).
- Secretaría de Cultura, [www.gob.mx/cultura], (fecha de consulta: 17 de abril de 2018).
- Villalobos Fuentes, Jesús Antonio, “La cultura en la administración pública en México: un concepto en disputa”, *Córima*, año 3, núm. 4, 2018.
- Yúdice, George, *El recurso de la cultura*, Barcelona, Gedisa, 2002.

11. EL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS ANTE EL CAMBIO DE GOBIERNO

MARÍA ELENA FIGUEROA DÍAZ
LILIANA LÓPEZ LEVI

INTRODUCCIÓN

LA ÚLTIMA DÉCADA del siglo xx y el inicio del siglo xxi dieron fin a un largo periodo en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se había consolidado como fuerza política hegemónica. Entonces, se hablaba de transición a la democracia, particularmente a partir de la creación de un organismo electoral autónomo (el Instituto Federal Electoral), de una mayor pluralidad de partidos políticos, presentes a nivel local y estatal, tanto para los poderes ejecutivo y legislativo; así como por el triunfo del Partido Acción Nacional para ocupar la Presidencia de la República en el año 2000.

En el marco de las políticas públicas y de los programas de gobierno, en la misma etapa podemos señalar una iniciativa para impulsar el progreso económico del país por medio del turismo cultural, con una visión orientada hacia el desarrollo local y con base en la puesta en valor del patrimonio natural, histórico y cultural.

En México, el turismo había sido una estrategia de desarrollo económico desde mediados del siglo xx. De entonces a la fecha, su importancia ha crecido de forma considerable, no solo en el ámbito nacional, sino en el internacional, asimismo la oferta se ha ampliado y diversificado. Cada vez se incluyen más lugares, se generan nuevas iniciativas de negocio y se destinan más recursos a promover la mercantilización del paisaje, las costumbres, la arquitectura, la gastronomía y la artesanía, entre otros.

Poco después de iniciada la presidencia del panista Vicente Fox Quesada, la Secretaría de Turismo (Sectur) implementó el Programa de Pueblos Mágicos, con la finalidad de revalorar las localidades con potencial para ser aprovechadas turística-mente mediante sus atributos simbólicos y sus manifestaciones socioculturales. En dicho programa se destacan las leyendas, la historia, la naturaleza y todas aquellas cuestiones que “siempre han estado en el imaginario colectivo de la nación en su conjunto y que representan alternativas frescas y diferentes para los visitantes nacionales y extranjeros”,¹ y que fueron aglutinadas bajo la idea de la *magia*.

Si bien el Programa Pueblos Mágicos inició con pocos nombramientos, durante los tres sexenios en que ha estado vigente, se han ido sumando localidades hasta alcanzar 121 pueblos que se encuentran distribuidos a lo largo y ancho de la República.²

En el ámbito local, el programa ha sido implementado bajo la gestión de prácticamente todos los partidos con presencia significativa en la vida política del país.³ En muchos casos, también ha estado sometido a cambios de partidos, alternancia, a nuevas formas de gobierno y administraciones municipales.

La alternancia partidista que marcó la vida política del país al inicio del Programa Pueblos Mágicos (con el paso del PRI al PAN en el poder ejecutivo) se ha convertido en una condición por la que tienen que atravesar periódicamente las localidades que pertenecen al programa. Al igual que en el caso de otras iniciativas de gobierno, esto implica la posibilidad (y probabilidad) de cambios, de transferencia en términos de los grupos de poder, de intereses y enfoques, y de marcos políticos antagónicos. Ante los resultados electorales de julio de 2018 y el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, es importante cuestionar las implicaciones que tiene y tendrá el cambio de gobierno en aquellos poblados en donde se ha establecido la magia como una estrategia central para el desarrollo, la sustentabilidad y el bienestar social.

Con base en lo anterior y ante el proceso electoral 2018, nos planteamos como objetivo analizar las consecuencias del cambio de gobierno para el Programa Pueblos Mágicos. Asimismo, analizar el camino andado, los logros, las oportunidades y los retos a los que se enfrentará en un futuro próximo, ya en pleno nuevo sexenio, dado que, en pocos meses, la existencia del programa se ha visto amenazada y reformulada. Esto nos permite también preguntarnos sobre las implicaciones para

¹ Secretaría de Turismo, *Pueblos Mágicos*, México, Secretaría de Turismo, 2014, [<http://www.sectur.gob.mx/gobmx/pueblos-magicos/>] (fecha de consulta: 12 de agosto de 2018).

² Hay en todas las entidades federativas, menos en la Ciudad de México, donde hay un programa similar llamado Barrios Mágicos.

³ Los partidos involucrados han sido: PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, PANAL, Convergencia, Movimiento ciudadano, entre otros.

la sociedad y para las comunidades locales, en función de un conjunto de derechos y obligaciones políticas que deberían abonar a la justicia territorial e ir más allá del sufragio.

Para tal fin, nos basamos en un recuento de trabajo de campo consistente en recorridos y entrevistas a profundidad, realizado desde 2014 a la fecha por las autoras de este texto, en algunos pueblos mágicos; en el trabajo de campo realizado por el grupo de autores de los volúmenes de *Pueblos Mágicos, una visión interdisciplinaria*;⁴ así como en revisión de literatura sobre el tema, documentos oficiales y prensa. En lo que respecta a los meses transcurridos del nuevo sexenio, con un distinto partido en el poder y una visión diferente sobre cómo abordar el tema del turismo y, en concreto, del Programa Pueblos Mágicos, solo nos pudimos apoyar en documentos oficiales y en revisión de prensa, ya que el programa se encuentra en un proceso de redefinición.

Si bien en el presente trabajo nos limitaremos a analizar el programa en el contexto nacional, cabe destacar que la actividad turística está fuertemente vinculada a procesos internacionales y su implementación se justifica en el auge que ha tenido el turismo en todo el mundo.

EL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS A TRAVÉS DE LOS SEXENIOS

El programa Pueblos Mágicos surgió con la finalidad de “estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada fundamentalmente en los atributos histórico-culturales de localidades singulares”.⁵ La idea era generar productos turísticos, poner en valor el patrimonio, utilizar este sector de la economía como herramienta de desarrollo sustentable y lograr que las comunidades receptoras se beneficiasen de dicha actividad.

La propuesta quedaba inscrita en el Programa Nacional de Turismo 2001-2006 y establecía como objetivos el desarrollo turístico municipal, estatal y regional, el desarrollo sustentable y el fortalecimiento de la infraestructura turística. Durante

⁴ En los cuatro volúmenes de tal obra se presenta el análisis de 77 pueblos mágicos. Existe un quinto volumen en proceso, que implicará tener el análisis de alrededor de 20 pueblos más, lo que nos acerca a pocos menos de 100 pueblos mágicos, que es casi la totalidad. En algunos pueblos mágicos es muy difícil hacer trabajo de campo por las condiciones de inseguridad y violencia que presentan. Véanse los cuatro volúmenes de Liliana López Levi, María del Carmen Valverde Valverde, Ana María Fernández Poncela y María Elena Figueroa Díaz (coords.), *Pueblos Mágicos: una visión interdisciplinaria*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Autónoma Metropolitana; publicados los primeros dos en 2015, el tercero en 2016 y el cuarto en 2018.

⁵ Secretaría de Turismo, Reglas de Operación, s/f. Vigentes hasta 2014.

el primer sexenio que se puso en marcha, el Programa Pueblos Mágicos de México se establecía como

un programa de desarrollo turístico integral para localidades que en un diferente nivel de desarrollo (grado de avance); en ciernes, en crecimiento, maduros o en riesgo de declive; requieren una nueva orientación o propuesta para hacer del turismo una actividad de contribución real para elevar los niveles de bienestar, mantener y acrecentar el empleo, fomentar y hacer más rentable la inversión, así como fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de los recursos y atractivos naturales y culturales. Teniendo como uno de sus principios básicos el involucramiento y participación de las comunidades receptoras y de la sociedad en su conjunto. De tal suerte que el objetivo de lograr destinos sustentables se cumple cabalmente.⁶

El primer pueblo mágico, Huasca de Ocampo, Hidalgo, fue nombrado en marzo de 2001, cuando el PAN se encontraba posicionado en el poder ejecutivo federal. Sin embargo, el programa fue diseñado y gestado antes, en el sexenio del priista Ernesto Zedillo. En concreto, con Óscar Espinosa Villarreal en la Secretaría de Turismo, que fue precedido por Silvia Navarro.

En aquel tiempo, Gloria López Morales,⁷ que había estado a cargo de la Dirección Regional de la Unesco para América Latina, tenía bajo su responsabilidad la Coordinación del Patrimonio Cultural y Turismo. Ella fue un enlace entre Conaculta y la Secretaría de Turismo, y diseñó el Encuentro de Turismo y Cultura. En ese contexto, Conaculta recibió una propuesta para diseñar el Programa Pueblos Mágicos, con base en el modelo de turismo rural de España y de otros países. La idea central en ese país europeo era reactivar las grandes casonas de pueblos prácticamente deshabitados para convertirlas en hoteles boutique con el fin de detonar procesos de desarrollo y activación de la economía.⁸

Durante los dos sexenios panistas de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), el Programa Pueblos Mágicos tuvo un crecimiento continuo y acelerado en el último año. Después de Huasca de Ocampo, en Hidalgo, fueron nom-

⁶ Secretaría de Turismo, Programa Pueblos Mágicos, documento sin fecha, realizado durante la gestión de Rodolfo Elizondo Torres a cargo de la SECTUR, donde se habla del periodo 2001-2007, México.

⁷ Gloria López Morales se especializó en temas de rescate de la gastronomía; fundó y es presidenta del Conservatorio de la Cultura Gastronómica Mexicana y fue la primera en intentar que esta fuera nombrada como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad (que tiempo después fue logrado con el apoyo de Cristina Barros Valero).

⁸ Entrevista con el antropólogo Adrián Marsilli (28 de abril de 2018), que fue parte del comité revisor, del documento inicial del programa dentro de la Dirección General de Culturas Populares.

brados Mexcaltitlán, en Nayarit; Tepoztlán, en Morelos, y Real del Catorce, en San Luis Potosí. Durante las gestiones sectoriales de Rodolfo Elizondo Torres (agosto de 2003 a marzo de 2010) y Gloria Guevara Manzo (marzo de 2010 a noviembre de 2012) al frente de la Secretaría de Turismo, se fueron sumando otros hasta llegar a 83 pueblos mágicos al finalizar el periodo panista en el ejecutivo nacional.

Era un momento de transición en el que la gestión territorial pasaba de un modelo regional y sectorial, a uno orientado por una visión sustentada en el desarrollo local. El país pasó de pensar el turismo desde la creación de grandes polos de desarrollo, como fue el caso de Acapulco, Cancún y Bahías de Huatulco, a promover pequeñas localidades que podían beneficiarse de potencializar su atractivo turístico (como Tepoztlán, Taxco o Valle de Bravo) o que podrían desarrollarlo como una nueva actividad económica (como en el caso de Huasca, Bacalar o Calpulalpam de Méndez).

En la mayoría de los casos, estas localidades continúan dentro del programa, excepto por Mexcaltitlán y San Miguel de Allende. La primera fue expulsada porque no seguía los criterios establecidos y en el caso de la segunda se debió a que San Miguel de Allende fue nombrado por la Unesco Patrimonio de la Humanidad. Además, están los casos de Tepoztlán y Papantla, que también perdieron la nominación en algún momento, pero la recuperaron.

Durante esos dos sexenios, el programa tuvo muy pocas modificaciones en su conceptualización e implementación, solo fue el crecimiento en el número de nombramientos. Sin embargo, con el cambio de gobierno a una gestión priista, bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el programa tuvo un periodo de replanteamiento y evaluación, durante el cual las localidades tuvieron que revisar, actualizar y completar su documentación.

Desde el gobierno federal, la Secretaría de Turismo consideró que, después de las múltiples declaratorias realizadas al finalizar la administración de Felipe Calderón (2006-2012), era necesario hacer un alto en el camino y revisar la forma en que estaba operando el programa. Carlos Chávez y Tania Ilian Rosales citan un documento elaborado en 2008 por el despacho Desarrollo Estratégico, Turismo y Competitividad, en el que se hace una evaluación del programa y se señalan deficiencias como “un alto número de localidades no cumplen con los criterios de incorporación al programa [...], la coordinación interinstitucional que demanda la operación del programa es deficiente [...], la participación social requerida por el programa tampoco es atendida”⁹

⁹ Carlos Chávez y Tania Ilian Rosales. “El diseño del programa Pueblos Mágicos desde el enfoque de la gobernanza”, en Raúl Hernández Mar (coord.), *Pueblos mágicos: discursos y realidades*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma / Juan Pablos Editor, 2015, pp. 23-53.

Esto llevó a que, en 2014, hubiera una reestructuración bajo el liderazgo de la secretaria de turismo Claudia Ruiz Massieu, en la que se replantearon los lineamientos y se elaboró un nuevo modelo de gestión del programa, orientado a lograr una mayor competitividad. Entonces se redactó una nueva *Guía de incorporación y permanencia Pueblos Mágicos*, en la cual se establecieron como ejes prioritarios la sustentabilidad, la participación social, la inversión integral, la corresponsabilidad entre los diferentes actores locales y la rendición de cuentas por medio de indicadores. Asimismo, se estableció como objetivo del programa: “fomentar el desarrollo sustentable de las localidades poseedoras de atributos de singularidad, carácter y autenticidad a través de la puesta en valor de sus atractivos, representados por una marca de exclusividad y prestigio teniendo como referencia las motivaciones y necesidades del viajero actual”.¹⁰ De ahí se derivan los siguientes objetivos específicos:

- Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el mercado, basada fundamentalmente en los atributos histórico –culturales y naturales de las localidades.
- Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación e innovación de los productos turísticos para diversos segmentos.
- Provocar un mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora.
- Alcanzar la excelencia de los servicios turísticos de las localidades.
- Profesionalizar el factor humano de las localidades.
- Fomentar la inversión de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y del sector privado.
- Fortalecer la propuesta turística de México.
- Impulsar la consolidación de destinos en crecimiento.
- Apoyar la reconversión de las localidades maduras.
- Constituir al turismo como una herramienta de desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al Programa.¹¹

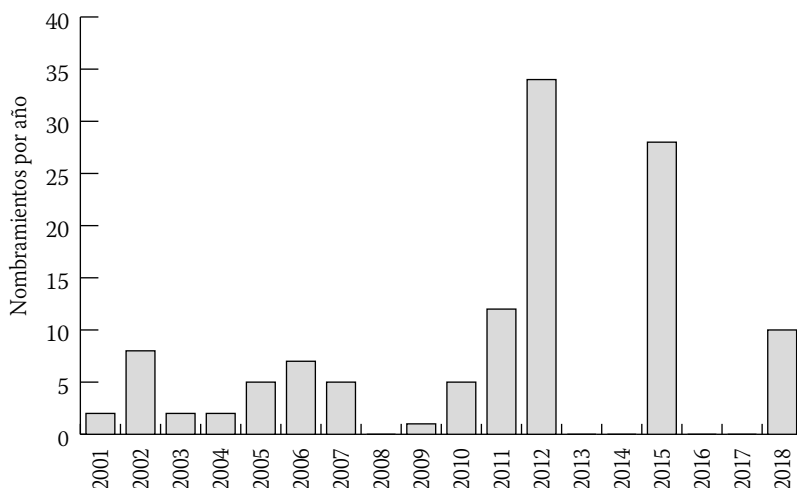
En 2015, hubo 28 nuevos nombramientos para alcanzar los 111 Pueblos Mágicos con Enrique de la Madrid en la Secretaría de Turismo. Hasta antes de las elec-

¹⁰ SECTUR, *Guía de incorporación y permanencia Pueblos Mágicos*, México, Secretaría de Turismo, 2014, [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Especial-para-el-Impulso-y-Promocion-de-los-Pueblos-Magicos/Guia-de-Incorporacion-y-Permanencia-Pueblos-Magicos>].

¹¹ SECTUR, *Guía de incorporación y permanencia Pueblos Mágicos*, México, Secretaría de Turismo, 2014, p. 4, [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Especial-para-el-Impulso-y-Promocion-de-los-Pueblos-Magicos/Guia-de-Incorporacion-y-Permanencia-Pueblos-Magicos>].

ciones, no hubo ningún cambio al respecto. Sin embargo, en octubre de 2018, de 88 localidades aspirantes, se eligieron 10 más, todavía con De la Madrid en la Secretaría, con lo que sumaron 121 pueblos mágicos (figura 11.1).¹²

FIGURA 11.1. NÚMERO DE PUEBLOS MÁGICOS POR AÑO



Fuente: Elaborado por Cristina Gómez con datos de la Secretaría de Turismo.

Con el PRI en el gobierno federal, cambió la redacción de los documentos oficiales del programa, pero no los principios y objetivos fundamentales. En la última versión de las Reglas de Operación del Programa, publicadas el 27 de diciembre de 2017, se establece el nombre de Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (Prodermagico). Ahí queda como objetivo “contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística en los destinos y en las regiones del país, así como fomentar el desarrollo de los mismos, mediante el otorgamiento de un subsidio para la ejecución de obras, servicios relacionados y acciones que permitan ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.”¹³ Lo anterior se sustenta en la Meta Nacional IV “México Próspero” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Plan Sectorial de Turismo que “establece la necesidad

¹² Véase Gustavo Armenta, “No debe haber más Pueblos Mágicos en este sexenio”, *El Financiero*, 6 de julio 2018, [<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/gustavo-armenta/no-debe-haber-mas-pueblos-magicos-en-este-sexenio>], (fecha de consulta: 12 de agosto de 2018)..

¹³ Secretaría de Turismo, Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (Prodermagico), para el ejercicio fiscal 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 2018, México.

de promover un turismo sustentable y de calidad que ofrezca productos y servicios innovadores, con mayor valor agregado y con una adecuada articulación de la cadena de valor, en aras de fortalecer la competitividad del turismo mexicano y que haga que la industria turística se desarrolle en beneficio de los mexicanos”.¹⁴

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el programa también se posicionó en el ámbito legislativo. El 26 de abril de 2016 se conforma la Comisión Especial para el Impulso y la Promoción de los Pueblos Mágicos dentro de la Cámara de Diputados.¹⁵ Dicha comisión está integrada por un presidente que es diputado del PRI (Benjamín Medrano); los secretarios fueron tres diputados del PAN, del PRD y del PVEM. El resto de los integrantes eran del PRI, del PAN, de Morena, de Movimiento Ciudadano y del PRD. Esta configuración pluripartidista confirmaría que el programa va más allá de los intereses de un partido y da cuenta de que el turismo es prioridad para el gobierno.

Dicha comisión establece como objetivo general

fomentar y colaborar en el desarrollo económico, social y cultural de nuestro País, específicamente con aquellos municipios que cuenten con el nombramiento de ‘Pueblo Mágico’, así como impulsar a otras entidades a participar en dicho programa para consolidar la oferta turística nacional, impulsando no solo los destinos de sol y playa, sino además el turismo cultural.¹⁶

Se asume la necesidad de activar la economía de pueblos con “magia”, con patrimonio, belleza, historia, cultura, naturaleza, paisajes y que no han destacado como polos turísticos: que tienen potencial y requieren un apoyo para lograr el desarrollo por medio del turismo. Así, se han nombrado pueblos sin ninguna experiencia en el ramo, con poca o nula infraestructura turística y sin personas capacitadas para atender a los visitantes. Pero también han entrado al programa localidades muy grandes o consolidadas por completo, como Valle de Bravo, Isla Mujeres y Tulum. Hasta antes de las elecciones de julio de 2018, se planteaba lo siguiente:

Actualmente existen 111 Pueblos Mágicos, en los cuales se pretende una inversión aproximada de 4000 millones de pesos acorde con el Plan Nacional de Desarrollo, pues para el Gobierno de la República, el sector turismo resulta relevante como elemento de

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Cámara de Diputados, “De la comisión especial para el impulso y promoción de los Pueblos Mágicos, de trabajo referente al segundo año de la LXIII legislatura”, *Gaceta Parlamentaria*, año xx, núm. 4744, miércoles 22 de marzo de 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/mar/20170322.html#Programas>], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).

¹⁶ *Idem.*

desarrollo integral y ello se refleja en el Programa Sectorial de Turismo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El Gobierno de la República plantea cinco objetivos primordiales que se resumen en los siguientes: *i)* aprovechar nuestro potencial turístico; *ii)* fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística; *iii)* facilitar el financiamiento y la inversión público-privada en proyectos con potencial turístico; *iv)* impulsar la oferta turística para diversificar los mercados; y *v)* fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.¹⁷

LA GESTIÓN DE LA MARCA

En concordancia con el modelo neoliberal, en tiempos de la sociedad de consumo, Pueblos Mágicos se ha gestionado y difundido como una marca. La mercadotecnia ha sido un eje de la puesta en valor del patrimonio, de suerte que muchos pueblos mágicos parecerían asemejarse entre sí en tanto productos de consumo.

La operación del programa implica la gestión de la inversión pública para favorecer el desarrollo turístico local, el desarrollo e innovación de productos turísticos, la certificación turística;¹⁸ la sustentabilidad, la coordinación social, interinstitucional e intergubernamental y la mercadotecnia.¹⁹

Hasta ahora, para que una localidad pueda registrarse ante el programa debe presentar documentación que acredite la existencia de un patrimonio natural y cultural; que tenga una unidad administrativa dedicada al turismo con poder de decisión y un grupo de prestadores de servicios. Asimismo, debe contar con infraestructura de comunicación e instrumentos de planeación (planes y programas) y de ordenamiento territorial.

El programa se presenta como un proyecto apoyado por los tres órdenes de gobierno, más la participación de la sociedad civil. Sin embargo, la decisión del nombramiento ha venido de instancias federales y la iniciativa, muchas veces, ha sido una propuesta que los encargados del turismo estatal les hacen a los municipios. En la nominación se han puesto en funcionamiento numerosos intereses, ya que han operado las relaciones sociales de los grupos interesados, la elección de un pueblo como lugar mágico se ha logrado más allá de los criterios patrimoniales, sociales, económicos y culturales establecidos como centrales. En otras palabras, muchos

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Hay varias certificaciones, otorgadas por la SECTUR para estimular e incrementar índices de rentabilidad y competitividad. Las más importantes son: Punto Limpio, Distintivo H, Moderniza y SuperHost. Ver [<http://www.datatur.beta.sectur.gob.mx/SitePages/CertificacionTuristica.aspx>].

¹⁹ SECTUR, "Guía de incorporación...", *op. cit.*

pueblos mágicos deben su nombramiento a algún político en particular, quien desde su posición de poder favorece a una localidad en particular, con base en intereses personales o sentimientos como el arraigo. Hay comunidades que podrían ser emblemáticas para la historia de México y que no son Pueblo Mágico. Tres ejemplos son Guelatao de Juárez, en Oaxaca, el lugar de nacimiento de Benito Juárez; Nepantla, Estado de México, donde nació Sor Juana Inés de la Cruz, y La Antigua, Veracruz, donde llegaron los primeros españoles.

El nombramiento de Pueblo Mágico se ha acompañado de inversión económica para infraestructura, lo cual es fundamental para pequeñas localidades que no han tenido apoyos previos. Pero también es la oportunidad de entrar o expandirse en el ramo turístico y hemos visto así que muchos funcionarios locales activos son también los empresarios que cuentan con hoteles, restaurantes, sitios de turismo de aventura, tiendas y museos. Ellos forman redes de apoyo mutuo, permiten la presencia de actores foráneos (nacionales o extranjeros) y desarrollan propuestas turísticas que dejan fuera, de manera sistemática, a la población local de los beneficios económicos del turismo.

Hasta el momento de su redefinición el programa emerge del gobierno federal, es recuperado y promovido por los gobiernos estatales y son los municipios quienes presentan su candidatura, gestionan el nombramiento y dan seguimiento a los lineamientos de la Secretaría de Turismo. En este sentido, dicha secretaría considera que los pueblos deben

orientarse para fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de sus recursos y atractivos naturales y culturales, fortalecer su infraestructura, la calidad de los servicios, la innovación y desarrollo de sus productos turísticos, el marketing y la tecnificación, en suma acciones que contribuirán a detonar el crecimiento del mercado turístico.²⁰

Además, la incorporación al programa requiere de que se constituya un Comité del Pueblo Mágico, que se entregue un acuerdo del cabildo solicitando la adhesión al programa, un punto de acuerdo del congreso, un compromiso por parte de las autoridades estatales y municipales de aportar recursos para el desarrollo turístico, un programa turístico con horizonte a tres años y un conjunto de planes, programas y reglamentos de ordenamiento territorial con enfoque turístico, evidencia del atractivo simbólico de la localidad, servicios de salud y seguridad para atender al turista, e inversión privada en el ámbito turístico.²¹

²⁰ SECTUR, "Guía de incorporación...", *op. cit.*, p. 3.

²¹ *Idem.*

La permanencia se logra por medio de una evaluación anual del impacto de la actividad turística y, para ello, se requiere demostrar que el comité se encuentra activo; presentar punto de acuerdo del congreso del estado en el que se etiquete el presupuesto anual para el desarrollo turístico de la localidad; cumplir con los planes, programas y la normatividad; presentar la oferta de actividades turísticas y un programa de mantenimiento o adecuación de los servicios de salud y seguridad; evaluar el impacto del desarrollo turístico; tener relaciones comerciales; contar con un sistema de información estadística, y registrar indicadores sobre flujo de visitantes, origen de los visitantes, gasto promedio, estadía promedio y medio de transporte utilizado para llegar. Además, se les pide integrar un informe anual.²²

En una evaluación del programa, Lara Caballero y Hernández Mar consideran, entre otras cosas, que, si bien el programa está en concordancia con las metas y estrategias nacionales señaladas dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el nombramiento responde más a circunstancias políticas que a requisitos objetivos. “Buscar apoyo del gobierno estatal o etiquetar recursos puede ser complicado si la localidad pertenece a un partido político diferente.”²³

Además, la Secretaría de Turismo no tiene identificadas todas las localidades con potencial de convertirse en Pueblo Mágico, por lo que la responsabilidad recae en los municipios. Esto ocasiona que haya localidades que quedan fuera. También ocurre que las localidades con más recursos tienen mayores posibilidades de ingreso y permanencia. En términos del seguimiento y evaluación, los autores señalan la poca complementariedad con otros programas turísticos, así como la falta de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.²⁴

En términos del objetivo de fomentar el desarrollo sustentable, en el ámbito federal queda reflejado en los discursos de la SECTUR y de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el concepto de sustentabilidad queda vago y a veces parece referirse a la sostenibilidad turística como generadora de recursos y otras a lo social-ambiental; pero nunca queda explicitado ni se ha trabajado formalmente en ello.

En el ámbito local, la intención de conservación y preservación de la naturaleza se someten a la lógica del consumo. La sustentabilidad se banaliza y se conceptualiza de forma ambigua como parte del paisaje/mercancía. En la mayoría de los casos, lo que se promueve son actividades ecoturísticas como la escalada, tirolesa o paseo

²² *Idem.*

²³ Manuel Lara Caballero y Raúl Hernández Mar, “La evaluación de diseño del Programa Pueblos Mágicos en México ¿propensión a la participación ciudadana?”, en Liliana López Levi y Carmen Valverde Valverde (coords), *Los imaginarios del Turismo: el caso de los Pueblos Mágicos*, UAM / UNAM, 2015, p. 147.

²⁴ Manuel Lara Caballero y Raúl Hernández Mar, *op. cit.*

en lancha. Poco se ve un compromiso con el paisaje, que de momento es percibido como producto a comercializar.

En términos de las fuerzas políticas, a lo largo de 17 años que lleva el programa, los nombramientos han sido otorgados cuando el PRI y el PAN gobernaban a nivel federal y prácticamente todos los partidos tenían presencia tanto en los gobiernos estatales como municipales. En un recuento de la situación en el ámbito local, 50% de los nombramientos ocurrieron cuando el PRI gobernaba el municipio, 23% con el PAN, 15% con el PRD²⁵ y el resto con otros partidos (PANAL, Movimiento Ciudadano, Convergencia, etcétera). Sin embargo, muchos de estos reconocimientos no se gestaron en la administración en la que fueron otorgados, por lo cual estos datos son solo una muestra general de la presencia de distintos partidos en la gestión del programa. Para mayor detalle habría que ahondar en los casos específicos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como dijimos antes, el programa surge como iniciativa del gobierno federal. De acuerdo con el esquema, los gobiernos estatales eligen qué localidad tiene potencial de ser nombrado como pueblo mágico y la promueven. Después, los actores locales continúan el proceso. Desde la dirección de turismo y las oficinas del presidente municipal se gestiona la candidatura, se arma el expediente, se hacen trabajos de infraestructura e imagen urbana, se trabaja en planes, programas, reglamentos y se cabildea a veces con recursos propios y otras contratando consultorías externas.

El desarrollo local implica la idea de que este es resultado de la voluntad de actores sociales, políticos y económicos de intervenir de manera activa en los procesos de desarrollo producidos en sus territorios. De acuerdo con Juan Luis Klein,²⁶ se requiere que las acciones se lleven a cabo por actores locales que movilicen recursos, tanto endógenos como exógenos, en beneficio de la sociedad que habita el lugar.

En teoría, se establece una serie de cuestiones que se dirigen a fortalecer procesos de gobernanza, ciudadanía y sustentabilidad. En este caso se encuentra la inclusión de los pobladores en la validación de la solicitud, la presencia de algunos actores locales en el diseño y armado del expediente (requerido para la incorporación y permanencia de la localidad en el programa); la formación de los comités ciudadanos a partir de una configuración plural; el carácter colegiado en la toma de

²⁵ PRI, PAN, PRD, solos o en coalición.

²⁶ Juan Luis Klein, "Geografía y desarrollo local", en Daniel Hiernaux y Alicia Lindón (dirs.), *Tratado de Geografía Humana*, México, Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.

decisiones, en el seguimiento a los recursos; el trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil y la posible apertura a nuevos grupos sociales a la dinámica turística del sitio (por medio de inversiones).

El Comité Pueblo Mágico se establece como una figura central de participación ciudadana e institucional. Éste inicia sus labores aun antes de lograr el nombramiento, cuando se llama Comité Pro Pueblo Mágico. De acuerdo con Carlos Chávez y Tania Ilian Rosles,²⁷ las reglas de operación de 2001 establecían un máximo de diez miembros del comité, entre los que se encontraba un representante estatal, uno de la autoridad municipal, uno del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y después representantes de restauranteros, hoteleros, operadores turísticos, artesanos, comerciantes, entre otros. En los nuevos lineamientos ya no se establece un número de participantes y, en lugar del representante del INAH, se agrega uno de comunidades indígenas.

En los comités de pueblo mágico hay diversidad y pluralidad, se establecen acuerdos y se acompaña el proceso turístico; pero eso no se traduce en inclusión, democracia o equidad. En términos generales, se han privilegiado las élites,²⁸ se ha priorizado una visión empresarial y se ha dejado a un lado la cuestión social. Los habitantes de los pueblos pueden hacer pequeños negocios, como vender comida o artesanías, hacer representaciones teatrales u ofrecer recorridos turísticos, pero los emprendedores suelen ser una minoría que no representa a quienes necesitarían apoyos para mejorar su calidad de vida. Hay una tensión entre la efectiva participación ciudadana, que está en la base del discurso, y el uso político que se le da al programa.

Dicha tensión genera constantes simulaciones de escenarios, paisajes, prosperidad, inclusión de la población, incluso, de buenas prácticas. Este fenómeno de simulación llega a grados extremos en algunos pueblos, donde se escenifican paisajes “típicamente mexicanos” en aras del consumo.

En este escenario, el Comité Pueblo Mágico suele ser de carácter testimonial, constituido por ciudadanos ilustres o destacados que le dan seguimiento al programa y que muchas veces tienen intereses económicos puestos ahí. Se trata de puestos honorarios otorgados a personas distinguidas; las hay muy activas y propositivas, también quienes no se involucran mucho y participan solo por cumplir un requisito. Los miembros de los comités no reciben una remuneración, no tienen espacios de trabajo, ni personal de apoyo, ni archivos, ni presupuesto. Está claramen-

²⁷ Carlos Chávez y Tania Ilian Rosales, *op. cit.*, p. 44.

²⁸ Como ejemplo del análisis de las élites, se encuentra la tesis de Delfina Ortiz Lara, *La élite local y su apropiación del proyecto de desarrollo; el caso del programa Pueblos Mágicos en Zacatlán de las Manzanas, Puebla*, presentada para obtener la maestría en Antropología Social, en el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, 6 de febrero de 2018.

te establecido que “el comité no tendrá acceso a los recursos canalizados a través del Programa Nacional de Infraestructura o de cualquier otro”.²⁹ Así, el trabajo y la participación se supeditan por completo a su entusiasmo, a sus vínculos con el gobierno municipal y a sus nexos con empresarios destacados. En este escenario, los habitantes que no pertenecen a las élites tienen un papel muy pasivo y restringido, limitado a firmar una solicitud para que el pueblo sea nombrado mágico.

En muchos casos, los pobladores desconocen la existencia del programa, o bien les es ajeno y muestran apatía o, incluso, rechazo. En varios pueblos mágicos, la población local está completamente al margen de la actividad turística que ha sido asumida por foráneos. Es el caso de Bacalar, Quintana Roo, por ejemplo. De este modo, la participación ciudadana se ha convertido, en todos estos años, en una simulación.

Bajo la idea de que un pueblo mágico tiene la oportunidad de poner en valor su patrimonio, generar empleos, derrama económica y desarrollo sustentable, que incluye bienestar social, sobre todo en aquellos sin vocación turística previa, resultaría muy deseable que el comité fuera producto de una elección y tuviese una legitimación y apoyo ciudadano.

Queda pendiente que realmente las comunidades receptoras accedan a un beneficio significativo. Ese es, junto con otros, uno de los retos más urgentes de resolver. Sin embargo, el programa nació dentro de un sistema y una ideología neoliberales. Elvira Concheiro lo explica: “en nombre de la modernización del país se ha modificado el marco jurídico, el discurso ideológico y el poder económico, de manera que se renunció a mantener los viejos compromisos que, como productor de las grandes gestas revolucionarias contrajo el Estado con sectores de trabajadores del campo y la ciudad”.³⁰ Esta reestructuración profunda, que ha implicado cambios en el poder económico, nuevos discursos, reformas del Estado y nuevas legislaciones, permea el sentido y la finalidad del turismo y la gestión de los pueblos mágicos bajo un paradigma en el que según Concheiro, el bien común no tiene cabida y el patrimonio de los pueblos se subsume a la lógica del capital.

LA NUEVA MIRADA DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Desde antes de las elecciones, hubo dudas y desconcierto acerca de los cambios que el país enfrentaría con el triunfo de López Obrador. Como candidato hizo muchas declaraciones acerca de una gran cantidad de temas, muchas de ellas en torno a la

²⁹ Carlos Chávez y Tania Ilian Rosales, *op. cit.*, p. 44.

³⁰ E. Concheiro, “Ideología y poder en las políticas neoliberales”, en E. Concheiro (comp.), *El pensamiento único: fundamentos y política neoliberal*, México, UNAM / UAM-Xochimilco, 1999, p. 30.

austeridad necesaria para hacer un cambio profundo en el sistema y terminar con problemas de pobreza, desigualdad y corrupción muy arraigadas en el país. A pocos días de haber ganado las elecciones federales, Miguel Torruco, designado desde ese entonces como Secretario de Turismo, afirmó respecto del Programa Pueblos Mágicos: “es muy bueno, no importa quién lo haya creado, la realidad es que es muy bueno”.³¹ Sin embargo, reconoció que Guevara dio demasiados nombramientos, por lo que resulta necesario hacer una evaluación del programa. Asimismo, dijo en ese momento que se revisarían los objetivos, el papel de los responsables y el asunto del financiamiento: “cuánto dinero pondrá cada quién, entre federación, municipios, estados e iniciativa privada, porque el presupuesto es limitado y no alcanza para tantos”.³²

Antes de que comenzara el sexenio, ya había quejas, peticiones, temores acerca de la posible desaparición del programa; razones había, desde la perspectiva de un gobierno que intenta romper con el neoliberalismo de los sexenios anteriores, de prácticas corruptas, intereses personales, exclusión de amplios sectores de la población y políticas alejadas de la austeridad. Una evidencia fue contundente: a principios de año,

Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señalan que 37 por ciento de las localidades con este distintivo no han mejorado su situación de población en pobreza, la mayoría en el Estado de México, Michoacán, Puebla, Jalisco, Nuevo León y Nayarit. Cifras del organismo encargado de medir el impacto de la política de desarrollo social señalan que entre 2010 y 2015, en 34 municipios con este distintivo aumentó el porcentaje de población en situación de pobreza y en siete más se mantuvo prácticamente igual.³³

En la Ficha de Evaluación 2017-2018 del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos de la Secretaría de Turismo, realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se planteó que entre las fortalezas y oportunidades del programa destaca su sistematicidad, adecuados procesos para registrar solicitudes y los criterios de elegibilidad son claros y se difunden públicamente. Sin embargo, entre sus debilidades o amenazas, destaca que

³¹ Armenta, *op. cit.*

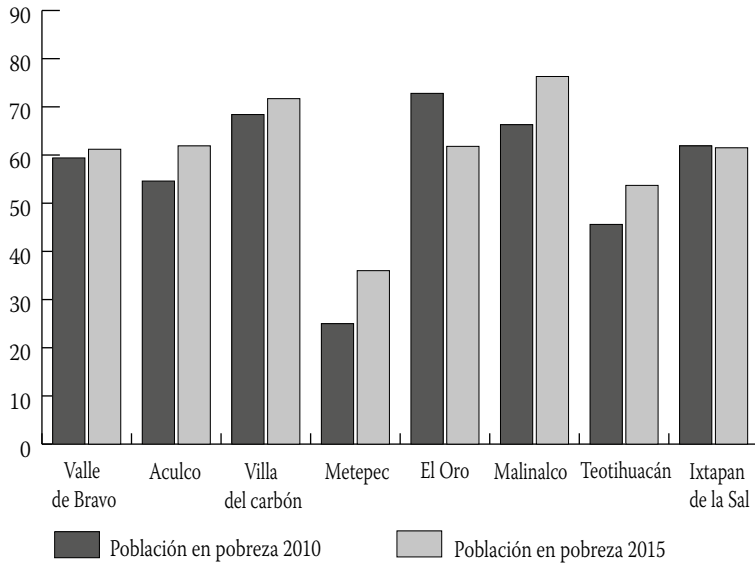
³² *Idem.*

³³ “Programa Pueblos Mágicos incumple con objetivos, en 34 de ellos hay más pobres”, *El Sol de México*, 3 de enero de 2019, [<https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/programa-con-impacto-limitado-pueblos-magicos-incumplen-objetivos-disminuir-pobreza-coneval-2872515.html>], (fecha de consulta: 13 de marzo de 2018).

falta mayor claridad en la definición del problema que busca atender el programa, por otra parte, también se requiere definir correctamente a la población que tiene el problema. [...] En el Diagnóstico del programa se presenta el Anexo 1, pero no se especifica cómo se seleccionaron estos municipios. Para solventar este punto, se hace necesario que el programa describa cómo se realizó la selección de municipios, especificando los criterios o parámetros. El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura documentada que le permita lograr una mayor eficiencia y eficacia en sus resultados.³⁴

En las figuras 11.2 a 11.5 es posible ver los pueblos mágicos en los que aumentó la pobreza.

FIGURA 11.2. PUEBLOS MÁGICOS DEL ESTADO DE MÉXICO



³⁴ Coneval, *Programa de desarrollo regional turístico sustentable y pueblo mágicos*, 2018, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_21_S248.pdf], (fecha de consulta: 10 de marzo de 2018)..

FIGURA 11.3. PUEBLOS MÁGICOS DE JALISCO

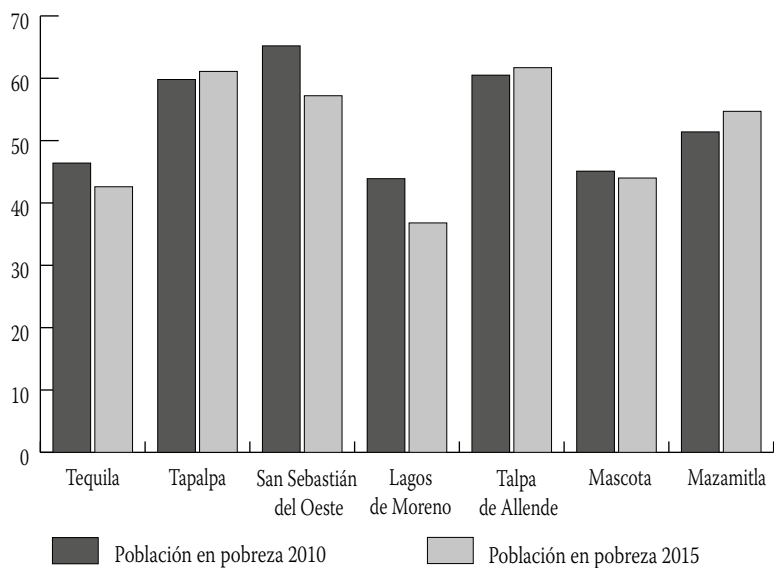


FIGURA 11.4. PUEBLOS MÁGICOS DE MICHOACÁN

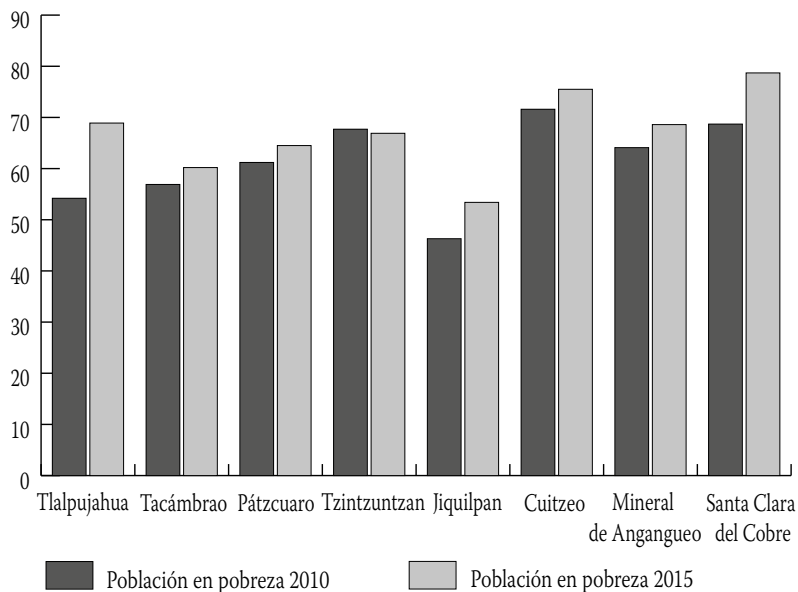
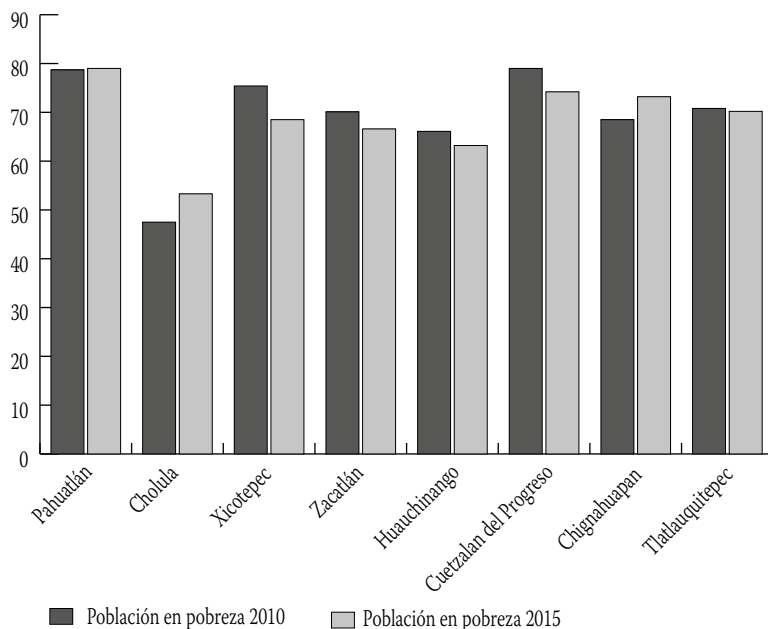


FIGURA 11.5. PUEBLOS MÁGICOS DE PUEBLA



Fuente: Gráficas elaboradas con base en datos del Coneval, 2018, aparecidas en *El Sol de México*, 19 de diciembre 2018, [<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/pueblos-turisticos-pueblos-magicos-presupuesto-2820629.html>].

La falta de claridad sobre los nombramientos, el exceso de éstos en periodos muy cortos (y por consiguiente, la laxitud gradual en la aplicación de las reglas de operación y la tergiversación del objetivo último del programa), así como la evidencia de intereses personales en la selección de las localidades que se convierten en pueblos mágicos, fueron algunos factores que hicieron tomar distancia del programa. Hacia diciembre de 2018, se planteó que a pesar del aumento de recursos que tendrá la Secretaría de Turismo (SECTUR), no habría “apoyos etiquetados por el gobierno federal, ya que en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 desaparece la partida para las localidades con dicho reconocimiento”³⁵

En febrero de 2019, en la presentación de la Estrategia de Turismo hecha por López Obrador, el secretario de turismo Torruco Marqués presentó las cinco estrategias de la nueva concepción del turismo en México:

³⁵ “Le quitan magia a los pueblos turísticos; desaparece partida federal”, *El Sol de México*, 19 de diciembre de 2018, [<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/pueblos-turisticos-pueblos-magicos-presupuesto-2820629.html>], (fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).

“Consolidar la integración y el desarrollo regional del sureste mexicano, a partir de proyectos de infraestructura de alto impacto; Regionalizar destinos con vocación turística en macro regiones que generen un mayor equilibrio; Aumentar el gasto para ser los mejores, más que los primeros; Conciliar el crecimiento económico con el social, es decir, el turismo como herramienta de integración y reconciliación social que genere condiciones de bienestar para los mexicanos que viven en los destinos y que por muchos años han sido ignorados; y Diversificar los mercados para comercializar y posicionar nuestros destinos y productos turísticos.³⁶

El secretario afirmó que el turismo debía ser una herramienta de reconciliación social, además, presentó cinco proyectos detonadores de la actividad turística nacional: 1) el Tren Maya; 2) el establecimiento de ocho macrorregiones para la actividad turística (Centro, Centro-Norte y Occidente, Noroeste, Mar de Cortés, Golfo, Norte-Centro, Península de Yucatán y Pacífico-Sur) con nuevas ofertas, circuitos, rutas coordinadas tanto por los gobiernos estatales y municipales, como por la iniciativa privada; 3) fortalecer el mercado interno, el potencial turístico doméstico, con paquetes turísticos de bajo costo; 4) diversificar y explorar mercados para posicionar a México como un destino referente del turismo internacional,³⁷ y 5) vinculación multisectorial e interinstitucional.

Como puede observarse los pueblos mágicos se diluyen en una propuesta y una oferta mucho más abarcante y cuidadosa de incluir, incorporar y cuidar a diversos sectores. No obstante, es probable que ante el escándalo generado por algunas declaraciones, o incluso su malinterpretación, en los meses siguientes hubo un giro inesperado. En el mes de mayo, Torruco Márques planteó que en 2019, ni en 2020, no se harán nombramientos de pueblos mágicos; pero que eso no significa que no vaya a haber nombramiento durante el sexenio de López Obrador. Afirmó que se revitalizarían los 121 existentes con una inversión de un 1 250 000 pesos para cada uno, financiados entre los gobiernos municipales y la iniciativa privada.³⁸ Así, el subsecretario de Desarrollo y Regulación Turística, Humberto Hernández afirmó que

³⁶ “AMLO: Estrategia de Turismo 2019-2024 tendrá 5 ejes”, Reportur.mx, 25 de febrero de 2019, [<https://www.reportur.com/mexico/2019/02/25/lopez-obrador-presenta-estrategia-nacional-turismo-2019-2024-basada-5-ejes/>], (fecha de consulta: 13 de abril de 2018)..

³⁷ “Especialmente a nichos de alto poder adquisitivo como: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia, Emiratos Árabes Unidos, India, China, Corea, Japón y Rusia. Y [...] cuidar nuestro mercado natural: Estados Unidos y Canadá, para incrementar tanto el número de viajes, como el gasto turístico de la población México-americana”, Reportur.mx, *op.cit.*

³⁸ “Gobierno de AMLO revitalizará 121 pueblos mágicos”, *La Verdad*, 10 de mayo 2019, [<https://laverdadnoticias.com/mexico/Gobierno-de-AMLO-revitalizara-121-pueblos-magicos-20190510-0056.html>], (fecha de consulta: 13 de junio de 2019)..

Continúa y más fuerte que nunca. Haremos las gestiones de evaluación técnica, factibilidad de proyectos, que los Pueblos Mágicos tengan la calificación para recibir crédito de Bancomext, Nacional Financiera, Fira, Banobras y Fonadin”, expuso. Todo lo que sea la innovación de la oferta turística de México con incentivos a las comunidades locales, por una idea clara del presidente López Obrador, el turismo debe tener un impacto económico, social, en favor de las comunidades que no han recibido sus beneficios.³⁹

Hasta la fecha no se sabe qué sucederá con el programa. Queda claro que no será prioridad, como el Tren Maya; si bien no desaparece, causa recelo y temor el nuevo esquema de financiamiento y el retiro del gobierno federal (que hasta este momento había tenido un papel portagónico) de la gestión del programa. Evidentemente, habrá más estrategias de control, menos apoyos, así como una mayor (o más transparente) presencia de la iniciativa privada. Esto último lleva a pensar que el modelo neoliberal no desaparece del todo; aunque sí su poder, su papel y su lugar con respecto al gobierno federal. Habrá que esperar a tener una panorama más claro para hacer una evaluación más precisa y completa.

RETOS ANTE EL CAMBIO DE GOBIERNO

Desde el punto de vista de los funcionarios públicos y de los operadores turísticos, es innegable que el Programa Pueblos Mágicos ha tenido logros, ya que ha fortalecido el turismo de interior, frente al de sol y playa; ha revalorizado las dimensiones culturales, históricas y ambientales del patrimonio; ha fortalecido destinos turísticos incipientes y ha detonado procesos de desarrollo.

Bajo la reciente concepción de la cultura como generadora de riqueza económica, el turismo cultural ha hecho que la puesta en valor del patrimonio sensibilice a distintos actores acerca de su importancia. Sin embargo, aún hay muchos problemas, retos y obstáculos que afrontar para que la propuesta se consolide de acuerdo con los objetivos planteados y se detonen dinámicas de desarrollo local que beneficien a la población.

Uno de los mayores riesgos, y que sale de las manos de la gran mayoría de los actores involucrados, tiene que ver con la inseguridad y violencia que asolan a nuestro país. Lo anterior afecta a varios pueblos mágicos ubicados en distintos estados del centro y norte de la república. El temor que se genera por esa situación

³⁹ “Programa de Pueblos Mágicos continuará en gobierno de AMLO”, *Forbes*, 12 de febrero de 2019, [<https://www.forbes.com.mx/programa-de-pueblos-magicos-continuara-en-gobierno-de-amlo/>], (fecha de consulta: 13 de marzo de 2018)..

tiene una repercusión negativa en la derrama económica vía el turismo. La imagen que México sigue dando en otros países como un país peligroso, sin duda afectará al sector en los años venideros.

A continuación, enumeramos algunos logros a continuar, retos y oportunidades que surgieron en el trabajo de campo realizado entre 2014 y 2018 por un conjunto de investigadoras e investigadores, autores de la obra *Pueblos Mágicos, una visión interdisciplinaria*. En esta nueva etapa del país, en caso de que el programa continúe, y en consonancia con la nueva manera de concebir el turismo desde la Cuarta Transformación, consideramos que son pertinentes y vigentes.

Logros a continuar

- Seguir elevando la calidad y la diversidad de los servicios turísticos ofertados.
- Desarrollar opciones de turismo alternativo vinculados con un mejor conocimiento del patrimonio natural y cultural del país.
- Capacitar a los promotores culturales en idiomas, cultura, historia, ecología y todo aquello vinculado al patrimonio y la oferta turística.
- Activar la vocación turística de muchos lugares que no cuentan con otras posibilidades de desarrollo.

Retos

- Formular maneras de incluir a la población local, incluyendo a las comunidades indígenas, dentro de la derrama y los beneficios económicos derivados del turismo.
- Incluir a pobladores en el desarrollo de emprendimientos y empresas turísticas.
- No caer en la monoproducción, es decir, diversificar las actividades económicas más allá del turismo. No descuidar, por ejemplo, las actividades primarias, valorar que indirectamente contribuyen al turismo (como algunos paisajes agrícolas).
- Lograr que el objetivo de lograr el desarrollo local por medio del turismo pueda coexistir con un diseño de turismo de baja escala, ecológico, realmente sustentable, que no amenace a los pueblos y su patrimonio.
- Hacer efectiva la gobernanza como mecanismo de inclusión, diálogo y toma colectiva de decisiones.
- Generar mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación puntual de cada caso, con el fin de que haya mejoras continuas. Entre lo evaluado tendrá que estar el costo social, económico, ambiental y cultural de la actividad turística.

- Replantear seriamente el sentido del término *sustentabilidad* con el fin de generar una línea clara de acciones dirigidas a la preservación de los entornos y el patrimonio natural.
- Incluir en el tema sustentable la mitigación y eliminación de la pobreza.
- Capitalizar, a la vez que proteger de forma efectiva, el patrimonio natural, en algunos casos invaluable, aun si eso implica ir en contra de la lógica del capital de generar la mayor cantidad de recursos por medio del turismo de masas.
- Superar la visión de corto plazo a la hora de buscar beneficios de carácter económico.
- Preservar y proteger espacios no turísticos, ya sean entornos naturales protegidos, como zonas habitadas o rituales.
- Capacitar a los interesados en la gestión de proyectos culturales y en la resolución de conflictos.
- Restringir al máximo ofertas turísticas *all inclusive* que llegan a los pueblos sin dejar ningún beneficio.
- Promover y fortalecer actividades productivas extraturísticas en los lugares propicios para ello (agrícolas, ganaderas, entre otras).
- Restringir las propuestas basadas en simulación o disneylandización.
- No hacer “uso” de los indígenas en forma decorativa, como parte del paisaje. Reconocer sus necesidades e intereses; incluirlos como actores locales.
- Cuidar que los intereses económicos no actúen en perjuicio de la memoria local y de las prácticas culturales.
- No valorar solo el pasado, la tradición y la historia; abrir espacios a la innovación y la creatividad.
- Insistir en la transparencia y en la ética; no solo apoyar a los empresarios ligados (o identificados) con los funcionarios. Generar mecanismos para evitar la corrupción.

Oportunidades

- Generar capacitaciones más sólidas y sistemáticas a los servidores turísticos.
- Construir espacios regionales que conecten por medio de corredores turísticos a varios pueblos mágicos, como ya se ha hecho, por ejemplo, en Puebla e Hidalgo.
- Lograr un modelo de desarrollo local que realmente sea sustentable.
- Consolidar el turismo cultural de bajo impacto, consciente, respetuoso y solidario de las comunidades locales.
- Generar no solo servidores de calidad, sino visitantes de calidad.
- Convertir los pueblos mágicos en oportunidades didácticas para aprender más acerca del país.

Riesgos

- No poder controlar el deterioro ambiental. No hay líneas ni acciones claras al respecto, hay confusión o desinformación en los pueblos mágicos de lo que debe entenderse por sustentabilidad. Un riesgo severo radica en dejar que la lógica neoliberal se imponga por encima del cuidado de los recursos ambientales.
- Consolidar élites que monopolicen las oportunidades de desarrollo y empobrezcan a la población.
- Permitir que las propuestas *all inclusive* lleven turistas a ciertos pueblos mágicos y que éstos no puedan beneficiarse de esas visitas.
- Seguir agudizando las brechas entre la población local empleada en trabajos precarios y mal pagados y los empresarios foráneos que los emplean.
- Dañar de forma irreversible el patrimonio debido a turismo masivo, mal manejo de los atractivos turísticos, ausencia de infraestructura de protección o de políticas y reglamentos para ello.
- Seguir nombrando pueblos mágicos, en vez de consolidar los ya existentes.

CONCLUSIONES

Durante los tres últimos sexenios, destacó el programa de Pueblos Mágicos como una estrategia de desarrollo promovida por la Secretaría de Turismo e implementada en 121 localidades del país. El cambio de gobierno (de partido, de paradigma) nos permite reflexionar sobre el camino andado, así como sobre las oportunidades, los retos y los problemas que se deben considerar al dar continuidad al programa, con modificaciones que aún no sabemos hacia dónde se dirigirán. Asumimos que lo más probable es que, independientemente del cambio de sexenio, la orientación turística de la economía nacional siga. No importa el cambio de partido en el poder; desde el gobierno parece haber consensos en que hay que poner en valor al patrimonio para generar más empleos, obtener derrama económica, lograr un bienestar social y un desarrollo sustentable. Ahora bien, en esta nueva etapa con la Cuarta Transformación cambia lo que se considera apoyo social, inclusión y combate a la pobreza. Parecería que cambian las prioridades y el sentido de lo social, aunque los discursos no sean tan distintos a los anteriores.

El Programa Pueblos Mágicos fue pensado y puesto a funcionar en un momento de optimismo político, en el cual la democracia como posibilidad histórica e ideal político configuró el espíritu fundamental que definió la estructura por la que funcionarían los pueblos mágicos. Casi dos décadas después de esa alternancia histórica en la Presidencia de la República, ya casi no se habla de la transición a la

democracia, el cambio en el poder ejecutivo del país no cumplió muchas expectativas, sobre todo en términos de seguridad, bienestar social y participación política. Por ende, quedan diversas cuestiones que es necesario seguir analizando: derechos humanos, territoriales y el papel de la ciudadanía para construir una democracia de calidad. Parece que las esperanzas de la gran mayoría que votó y llevó a Andrés Manuel López Obrador al ejecutivo están puestas en ello, a pesar de que se toquen ciertos intereses que habían encontrado en el programa una manera de hacer “negocio redondo”, como el caso de políticos locales que eran a la vez empresarios y operadores turísticos en varios pueblos mágicos (como, por ejemplo, Zacatlán de las Manzanas, Puebla).

Sin duda alguna, el cambio de gobierno conlleva la ruptura de la dinámica turismo-patrimonio-territorio, a diversas escalas y en todos y cada uno de los pueblos. En este sentido, la reflexión incluye no solo la renovación del ejecutivo federal, sino también los cambios en los gobiernos estatales y municipales.

El Programa Pueblos Mágicos ha permanecido a través de administraciones gestionadas por diferentes partidos. En el ámbito federal, comenzó a gestarse con el PRI en el poder, se desarrolló y se consolidó en los siguientes dos gobiernos federales panistas, y continuó con éxito en el último sexenio priista. Eso quiere decir que se ha posicionado más allá de la alternancia partidista, que ha probado ser vigente, viable y, en términos muy específicos, exitoso para detonar procesos de desarrollo local, bajo la premisa de que, hoy por hoy, es el turismo (y no el petróleo, la industria automotriz o cualquier otra vía en crisis) el camino para el desarrollo del país. Hay consenso en los tres ámbitos de que es una opción de desarrollo. Por ello, es muy probable que con el cambio de gobierno federal el programa continúe, pero con el reto de adaptarse a los nuevos aires de transparencia y austeridad, y de priorización de los sectores más desfavorecidos.

Resulta evidente que el programa no se identifica con ningún partido y que continuará porque la orientación turística de la economía nacional, desde un paradigma neoliberal, ha sido asimilado, a pesar de que se asuma este nuevo sexenio como la ruptura con el neoliberalismo.

Desde el ámbito académico destacamos que falta mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes, y que si bien el programa asume al desarrollo sustentable como uno de sus objetivos prioritarios, éste no se logra. No hay estrategias de verdadera protección del medio ambiente, del patrimonio natural, ni tampoco de inclusión social.

Existía el riesgo de que el programa continuara bajo la lógica de seguir nombrando nuevos pueblos, en vez de consolidar a los que ya lo son, mediante mecanismos de monitoreo, evaluación periódica y apoyo puntual, por ejemplo, en capacitación. Afortunadamente, se ha hecho un alto en el camino para reformular el programa. Todavía

queda mucho por observar y analizar respecto de los pueblos mágicos en particular y respecto del turismo como estrategia en la Cuarta Transformación en lo general.

REFERENCIAS

- Armenta, Gustavo, “No debe haber más Pueblos Mágicos en este sexenio”, *El Financiero*, 6 de julio 2018, [<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/gustavo-armenta/no-debe-haber-mas-pueblos-magicos-en-este-sexenio>], (fecha de consulta: 12 de agosto de 2018).
- Cámara de Diputados, “De la comisión especial para el impulso y promoción de los Pueblos Mágicos, de trabajo referente al segundo año de la LXIII Legislatura”, *Gaceta Parlamentaria*, año xx, núm. 4744, 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/mar/20170322.html#Programas>], (fecha de consulta: 10 de abril de 2018).
- Chávez, Carlos y Tania Ilian Rosales. “El diseño del programa Pueblos Mágicos desde el enfoque de la gobernanza” en Raúl Hernández Mar, *Pueblos mágicos: discursos y realidades*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Lerma / Juan Pablos Editor, 2015, pp. 23-53.
- Concheiro, E., “Ideología y poder en las políticas neoliberales”, en E. Concheiro (comp.), *El pensamiento único: fundamentos y política neoliberal*. México, UNAM / UAM-Xochimilco, 1999.
- Coneval, *Programa de desarrollo regional turístico sustentable y Pueblos Mágicos*, 2018, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_21_S248.pdf], (fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).
- “Le quitan magia a los pueblos turísticos; desaparece partida federal”, *El Sol de México*, 19 de diciembre de 2018, [<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/pueblos-turisticos-pueblos-magicos-presupuesto-2820629.html>], (fecha de consulta: 10 de marzo de 2018).
- “Programa Pueblos Mágicos incumple con objetivos, en 34 de ellos hay más pobres”, *El Sol de México*, 3 de enero de 2019, [<https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/programa-con-impacto-limitado-pueblos-magicos-incumplen-objetivos-disminuir-pobreza-coneval-2872515.html>], (fecha de consulta: 13 de marzo de 2018).
- Forbes, “Programa de Pueblos Mágicos continuará en gobierno de AMLO”, *Forbes*, 12 de febrero de 2019, [<https://www.forbes.com.mx/programa-de-pueblos-magicos-continuara-en-gobierno-de-amlo/>], (fecha de consulta: 13 de marzo de 2018).

- Klein, Juan Luis, "Geografía y desarrollo local", en Hiernaux Daniel y Alicia Lindón (dirs.), *Tratado de Geografía Humana*, México, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.
- La Verdad, "Gobierno de AMLO revitalizará 121 pueblo mágico, *La Verdad*, 10 de mayo de 2019, [<https://laverdadnoticias.com/mexico/Gobierno-de-AMLO-revitalizara-121-pueblos-magicos-20190510-0056.html>], (fecha de consulta: 13 de junio de 2019).
- Lara Caballero, Manuel y Raúl Hernández Mar, "La evaluación de diseño del Programa Pueblos Mágicos en México ¿propensión a la participación ciudadana?", en Liliana López Levi y Carmen Valverde Valverde (coords.), *Los imaginarios del Turismo: el caso de los Pueblos Mágicos*, México, UAM / UNAM, 2015.
- López Levi, Liliana, María del Carmen Valverde Valverde, Ana María Fernández Poncela y María Elena Figueroa Díaz (coords.), *Pueblos Mágicos: una visión interdisciplinaria*, vol. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.
- López Levi, Liliana, María del Carmen Valverde Valverde y María Elena Figueroa Díaz (coords.), *Pueblos Mágicos: una visión interdisciplinaria*, vol. 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.
- López Levi, Liliana, María del Carmen Valverde Valverde y María Elena Figueroa Díaz (coords.), *Pueblos Mágicos: una visión interdisciplinaria*, vol. 3, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Autónoma Metropolitana, 2016.
- López Levi, Liliana, María del Carmen Valverde Valverde y María Elena Figueroa Díaz (coords.), *Pueblos Mágicos: una visión interdisciplinaria*, vol. 4, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Autónoma Metropolitana, 2018.
- Ortiz Lara, Delfina, *La élite local y su apropiación del proyecto de desarrollo; el caso del programa Pueblos Mágicos en Zacatlán de las Manzanas, Puebla*, tesis de maestría en antropología social, México, CIESAS, 2018.
- Reportur.mx, "AMLO: Estrategia de Turismo 2019-2024 tendrá 5 ejes", 25 de febrero de 2019, [<https://www.reportur.com/mexico/2019/02/25/lopez-obrador-presenta-estrategia-nacional-turismo-2019-2024-basada-5-ejes/>] (fecha de consulta: 13 de abril de 2018).
- Secretaría de Turismo (SECTUR), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (Prodermagico), para el ejercicio fiscal 2018", *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de diciembre de 2018.

Secretaría de Turismo (SECTUR), *Guía de incorporación y permanencia Pueblos Mágicos*, México, 2014, [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Especial-para-el-Impulso-y-Promocion-de-los-Pueblos-Magicos/Guia-de-Incorporacion-y-Permanencia-Pueblos-Magicos>].

Secretaría de Turismo (SECTUR), *Pueblos Mágicos*, México, Secretaría de Turismo, 2014, [<http://www.sectur.gob.mx/gobmx/pueblos-magicos/>], (fecha de consulta: 12 de agosto de 2018).

12. DEL PACTO POR MÉXICO AL PACTO CONSTITUYENTE: LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LA CARTA MAGNA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

HÉCTOR VILLARREAL*

INTRODUCCIÓN

A DIFERENCIA DE la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Constitución de la Ciudad de México (CCM) no podía sustentar su legitimidad solo en el proyecto social que promete, sino también ha tenido que remediar su origen problemático. Ésta fue cuestionada severamente por dos motivos principales: su origen en el Pacto por México y la falta de representatividad de una parte importante de quienes tuvieron la responsabilidad de aprobarla. Esto, en razón de que la principal fuerza política partidaria de la Ciudad de México –Morena– fue adversaria al pacto, derrotada en votación en el Congreso de la Unión, ignorada su mayoría en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y marginada de la elaboración del proyecto constitucional. Sin embargo, el resultado final fue la aprobación de la Constitución sin contratiempos, por amplia mayoría o unanimidad para cada uno de sus artículos y con un resultado que dejó satisfechos a todos los actores políticos que participaron en los procesos de su proyecto y discusión.

Con el objetivo de analizar cuáles son los atributos que pueden hallarse en la constitución de la capital para valorar su legitimidad, se argumenta que, gracias a cuatro procesos políticos –selección de candidatos y designados, electoral, parlamen-

* Profesor del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco. Correo electrónico: [hvillarreal@correo.xoc.uam.mx].

tario y legislativo—, se logró un conjunto de factores que inciden positivamente al respecto, por ejemplo, la buena reputación del cuerpo de redactores y asesores que participaron en su proyecto, el proceso electoral y el resultado de la elección que permitió incluir una cantidad importante de asambleístas de Morena, la construcción de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas o partidarias, en especial al introducir en el articulado la mayor parte de los temas en la agenda de este partido, la inclusión de constituyentes externos a los partidos con atributos propios de ciudadanos honorables o expertos, y, por supuesto, la garantía en el texto de un amplio catálogo de derechos más allá de los reconocidos y promovidos en cualquiera de las constituciones locales y la federal, así como en la previsión y ordenamiento de un conjunto de instituciones gubernamentales dedicadas a la gestión para su cumplimiento.

LA LEGITIMIDAD COMO DIMENSIÓN DE LA GOBERNABILIDAD

El concepto contemporáneo de *governabilidad* proviene de un conjunto de ensayos de Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki bajo el título de *La crisis de la democracia*. En el contexto de la crítica al Estado de bienestar y por encargo de la Comisión Trilateral,¹ los autores coinciden en que el aumento de las actividades gubernamentales, relacionado con el crecimiento de la población y las demandas de atención a sus problemas, la excesiva burocratización, el crecimiento del gasto público y el déficit presupuestal, así como el contexto de la Guerra Fría y las presiones inherentes a ella, constituían retos para el futuro de la democracia y su viabilidad. Las exigencias sobre el gobierno democrático crecen, mientras que su capacidad se estanca.

Sin definir gobernabilidad, con ello se refieren a la capacidad del gobierno para hacer frente a los problemas intrínsecos a la democracia (reducción de la autoridad gubernamental al mismo tiempo que se incrementan sus actividades) que plantean las tendencias de su propia sociedad (compleja y desigual) y los que provienen del exterior (comerciales y militares). La crisis de gobernabilidad es el resultado de una sobrecarga de demandas al gobierno que excede su capacidad de respuesta.²

¹ La Comisión Trilateral se fundó como un *think tank* en 1973, bajo el auspicio de David Rockefeller, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en las relaciones internacionales y la política interior de los países desarrollados (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón), tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con Latinoamérica. En ella han participado empresarios, académicos, diplomáticos y líderes políticos.

² Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975, pp. 3-9.

A partir de ello, en años posteriores el concepto aparece como lo opuesto a ingobernabilidad; es decir, que hay ausencia de gobernabilidad o que no se puede gobernar. Esto puede ser no solo por el exceso o sobrecarga de demandas de los ciudadanos, sino también por la incapacidad de los gobernantes o por la existencia de “condiciones incurables y propias de los sistemas capitalistas”.³

Salvo excepciones, en la realidad la gobernabilidad o la ingobernabilidad no se presentan en los sistemas políticos de manera absoluta, sino en algún rango intermedio entre uno y otro extremo. Por lo tanto, hay mayores o menores *grados* de gobernabilidad entre ambos polos, los cuales se pueden clasificar en tipos como normal, déficit y crisis.⁴

De acuerdo con Camou, la gobernabilidad democrática se compone por tres dimensiones: eficacia-eficiencia, legitimidad y estabilidad. La primera se refiere a la razón de Estado, como probabilidad de mantener un adecuado grado de gobierno sobre una sociedad, es decir, para poder hacer cumplir una decisión política. La segunda tiene que ver con la noción de *buen gobierno*, en un sentido normativo, por el que la justificación y el fin último del gobierno se finca en que sus acciones tiendan a la realización de “valores morales, de razón, de justicia, de orden”. La tercera cruza a ambas, en tanto se define como “la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo”, en cuanto a su flexibilidad institucional y adaptación a los cambios internos y externos.⁵

En tanto dimensiones, no dejan de concebirse permanentemente interrelacionadas e interdependientes, pero su tratamiento específico facilita el análisis. De modo que, si se falla en una de ellas, esto tiene consecuencias para las otras. Por el contrario, un gobierno eficaz y estable gana en legitimidad y un gobierno que es legítimo gana en eficacia y estabilidad. Al respecto, Linz sostiene que la legitimidad de un sistema político fortalece la efectividad de las decisiones y, en consecuencia, la persistencia y estabilidad de un régimen. La estabilidad, por cierto, implica el cambio mas no el mantenimiento del *statu quo*. Las crisis son probablemente más el resultado de la resistencia al cambio que su consecuencia.⁶

Interesa aquí destacar la segunda dimensión, la de legitimidad, constituida como una “impronta moral”. Es decir, que un gobierno goce del reconocimiento de que es el mejor posible por parte de sus gobernados a partir de la calidad de su acción. En

³ Gianfranco Pasquino, “Gobernabilidad”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1983, segunda edición, pp. 703-704.

⁴ Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, pp. 25-28

⁵ Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Flacso / UNAM-IIS / Plaza y Valdez, 2001, pp. 33-37.

⁶ Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, México, Alianza / Conaculta, 1990.

concreto, en Estados modernos se presentan amenazas a la gobernabilidad “provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad” que hay para muchos ciudadanos “de acceder a una vida digna”, por lo que se “debe recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil”, relativa a la atención de estos problemas, “haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva”.⁷

De esta percepción o experiencia de la ciudadanía, conforme a su ideal de lo que es un buen gobierno o un buen gobernante, si aprueba su gestión o no, se deriva la definición mínima de la legitimidad como el reconocimiento del derecho del gobernante a gobernar y del gobernado a obedecer. El grado de obediencia está condicionado por el reconocimiento de que quien gobierna procura el bienestar de los gobernados.⁸

Por definición, en una democracia, hay un origen legítimo en su gobierno que resulta de la expresión de la voluntad ciudadana en las urnas con su voto. Si la competencia fue equitativa, la participación amplia, la votación de manera libre y el computo con certeza, el ganador puede considerar que la posición que ocupa cuenta con una legitimidad fundamentada en que el procedimiento para llegar ahí ha sido justo y respaldado por una mayoría de electores.

Otro elemento o ingrediente de legitimidad deriva de la legalidad, el de estado de derecho. Fix y López destacan que la configuración jurídica de los procesos de decisión favorecen la legitimidad y, a la vez, ésta le da a la autoridad el apoyo social suficiente para aplicar la ley contra un grupo inconforme o rebelde.⁹ Una norma que se percibe o reconoce como legítima contará con mayor disposición o voluntad para ser obedecida, en cambio, entre menos legítima se reconozca, mayor disposición de la fuerza requerirá la autoridad para hacerla cumplir. Dicho de otra forma, de la legitimidad de la ley puede esperarse mayor efectividad del estado de derecho. En caso contrario, más ciudadanos estarán más dispuestos y en más ocasiones a evadir la ley y a desconocer el papel de la autoridad para hacerla cumplir.¹⁰

En una sociedad democrática, la legitimidad implica que el gobernante se someta a lo que mandan las leyes y que estas leyes correspondan a una concepción

⁷ Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, op. cit., pp. 33-37.

⁸ Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2009, pp. 43-49.

⁹ Héctor Fix-Fierro y Sergio López Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm., 2, 2001, pp. 386-387.

¹⁰ Rosanvallon, op. cit., pp. 184-190. Piénsese, por ejemplo, en los saqueos a tiendas de autoservicio y departamentales cometidos en varias ciudades del país, principalmente del Estado de México, en días coincidentes con los del Congreso Constituyente de la Ciudad de México, pretextado como una protesta contra el presidente Enrique Peña por el incremento al precio de gasolina sucedido en momentos de una muy alta desaprobación de su gobierno.

de la justicia que así pueda ser reconocida por la mayoría.¹¹ Es decir que, en un Estado moderno, en una democracia representativa avanzada, un gobierno es legítimo tanto por su origen legal como porque sus decisiones y acciones se apegan al imperio de la ley.

Además de la legalidad, en la democracia no basta la legitimidad de las urnas, aunque sea una condición necesaria; un gobierno requiere legitimarse en su administración y cada vez más en los procesos de toma de decisiones que incluyen la participación de los ciudadanos para influir y participar en ellas. De modo que la legitimidad en la gobernabilidad democrática está vinculada en buena medida con un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad civil. El supuesto es que un gobierno democrático y sus instituciones tienen como una condición para su legitimidad la incorporación de los temas que las organizaciones de la sociedad colocan en la agenda pública, y que establecen sus objetivos y procedimientos para la toma de decisiones con la participación ciudadana en forma de gobernanza.¹² Es decir, la ciudadanización de la política y de la función pública se ha vuelto referencia de la legitimidad como componente de la dimensión moral de una gobernabilidad democrática, como se irá exponiendo con ejemplos, referencias y argumentos en las páginas siguientes.

HACIA UNA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

La transición a la democracia en México es un proceso inacabado, todavía a medio camino entre una vieja gobernabilidad autoritaria y una nueva gobernabilidad democrática. Esto implica un cambio en sus tres dimensiones para que se puedan coordinar y hacer operativas las relaciones entre gobernantes y gobernados, así como entre los poderes republicanos.

De acuerdo con González Bárcena, el sistema político mexicano ha tenido tres fuentes de legitimidad: una revolucionaria, derivada de la Revolución Mexicana, que se basó en la ideología del nacionalismo revolucionario y las expectativas de

¹¹ Pedro Salazar Ugalde, "Legalidad", en Laura Baca Olamendi *et al.* (coords.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica / Flacso, 2000, pp. 289-293.

¹² *Gobernanza* es un proceso "mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia", así como "las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección". El concepto alude también a una dimensión factual respecto a "la distribución de autoridad y responsabilidad entre los diferentes agentes sociales, con el propósito de que contribuyan con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y productos" para el logro de esos objetivos. Véase: Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 90-91.

justicia social que resultaban de la Constitución de 1917; otra, posterior, la de eficacia económica, que correspondió al crecimiento y desarrollo durante el periodo de El milagro, y en tercer lugar, una democrática, en tanto mantuvo formalmente un sistema electoral con partidos de oposición.¹³

Pero, a partir de la diferenciación que se ha dado entre los sistemas político, económico y jurídico, propia de la complejidad del Estado moderno, Millán considera que se “tiende a resolver de otra manera la unidad de la diferencia entre elaboración de fines, decisiones y consensos”, “mediante otro patrón de legitimidad que no se soporte solo en la función distributiva ni en el intercambio político o en vínculos de control corporativo”, sino en la articulación de un eje en el que “la legitimidad no podrá prescindir de la legalidad”; es decir, que no requiere tanto de consensos plenos como de “una plena vigencia del Estado de Derecho”.¹⁴

Por lo anterior puede afirmarse que una constitución no es solo un conjunto de reglas para instituir un orden político o régimen, sino también un instrumento para su legitimidad.¹⁵ Este es el caso de la CPEUM, la cual estableció desde 1917 una agenda social que reivindicaba las causas que dieron origen y aliento al movimiento armado de la Revolución. De este modo, el grupo en el poder o familia revolucionaria sentó su legitimidad como autor y garante de una constitución progresista por los derechos sociales que promovía, aunque por su tendencia autoritaria incumplía en los hechos con la división de poderes, el federalismo republicano o la efectividad del sufragio popular.¹⁶

Lejos del referente revolucionario y la gobernabilidad autoritaria del siglo pasado, la CCM¹⁷ tiene que ver con el tránsito hacia una gobernabilidad democrática o, al menos, la autonomía del gobierno local respecto al federal, la competencia electoral, una nutrida agenda de demandas ciudadanas y la gestión de los problemas propios de una zona metropolitana gigantesca y compleja.

Al respecto, cabe preguntarse si la nueva constitución local contribuye a la gobernabilidad en la Ciudad de México a partir de sus fuentes de legitimidad. ¿Se trata de un instrumento para que, efectivamente, los gobernantes desempeñen mejor su trabajo?, ¿los ciudadanos capitalinos experimentarán una mejoría en sus condi-

¹³ Facundo González Bárcena, “Estabilidad política”, en Laura Baca Olamendi *et al.* (coords.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica / Flacso, pp. 214-221, 2002.

¹⁴ René Millán, “Diferenciación social en México y cambio en el patrón de legitimidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, 2002, pp. 204-205.

¹⁵ Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 184-190.

¹⁶ Ilán Bizberg, “Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y revisión del caso mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 1, 1997, pp. 3-18.

¹⁷ Promulgada el 5 de febrero de 2017 como resultado de la reforma a la CPEUM, según el decreto publicado el 29 de enero de 2016.

ciones de vida o podrían albergar esta esperanza con motivo de ésta?, ¿puede preverse mayor ánimo para cumplir con sus reglas por más gente y que la autoridad estará en mejores condiciones para hacerla cumplir?

En el caso de la CCM, si están presentes elementos suficientes en buena medida que se reconozcan como legítimos, esto ayudará a que el gobierno de la ciudad pueda ser más eficaz y estable, es decir, que dé mejores resultados y logre perdurar con la amplia aprobación de los gobernados.

Para estudiar esta problemática, a continuación se identifica la condición de la CCM con distintas fuentes de legitimidad, los déficits que presentaron en cada una de ellas y los procesos políticos que han contribuido a restaurar estas carencias.

BASES DE LEGITIMIDAD EN LA CONSTITUCIÓN CAPITALINA

Conforme a la visto en las páginas previas, la legitimidad, sea la de un gobierno o una institución, se finca en varias posibilidades: su origen, su legalidad, su representatividad, la fama pública de sus redactores y sus resultados. Como institución fundamental para la gobernabilidad democrática de la Ciudad de México, su constitución que sustentan su legitimidad en estas fuentes, conforme a las siguientes consideraciones.

Legitimidad por origen

La CCM, cuenta con un antecedente originario legítimo: el movimiento por la democracia, el cual se consolidó en los años ochenta por la causa de la defensa del voto (contra el fraude electoral) y que en el contexto del Distrito Federal se derivó de la reivindicación de los derechos políticos de los habitantes de su circunscripción para poder votar y ser votados por sus autoridades locales.

El déficit en cuanto a su origen está en que, cuando se incorporó la propuesta en la agenda ciudadana, se consideraba que sería un proceso más o menos simultáneo: una constitución propia, el cambio federativo a estado libre y soberano, la elección de su gobernador y congreso local, así como la garantía de los derechos políticos a votar y ser votado y el respeto a ese voto. Pero, al paso de los años, el proceso se dio de manera diacrónica y la constitución llegó en un momento posterior a todo lo demás. Se ha logrado progresar en la representación política y en los derechos de sus habitantes incluso en ámbitos o aspectos mayores, o que no han logrado la mayoría de los estados de la República, aun sin constitución.

Puede percibirse no solo un déficit, sino un vacío en esta fuente de legitimidad, puesto que la agenda ciudadana ha priorizado otros asuntos, como el combate a la corrupción, la solución a los problemas de movilidad o algunos derechos de minorías. En el momento en que se inició la redacción del Proyecto de Constitución no se daba respuesta a una demanda de la sociedad, sino a un acuerdo de la clase política. Su antecedente próximo era el Pacto por México promovido por el presidente Enrique Peña Nieto (con baja votación en el Distrito Federal en su elección en 2012 y con muy baja popularidad durante su gestión).

En el texto del Pacto por México,¹⁸ la CCM figuraba como el punto 5.4 dentro del título quinto, bajo el título “Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”. El sentido de esta reforma, de acuerdo con el texto, era darle mayor funcionalidad al régimen político, en consideración, principalmente, de las facultades del jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa, así como a la necesidad de sustituir a las delegaciones por ayuntamientos, en los cuales hubiese una integración plural o colegiada en su gobierno, como sucede con los cabildos en los municipios. Es decir, había un sentido político-administrativo de redistribución del poder, pero no un proyecto social para el desarrollo de su población. El problema es que la CCM parece provenir de una agenda entre el jefe de Gobierno y del presidente de la República, más que de una fuente popular o ciudadana ampliamente manifiesta en los años recientes.

Este origen y sentido fue cuestionado por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), la principal fuerza política de la de la Ciudad de México, opositor al Pacto por México y a la totalidad de las reformas que auspiciaba. Como minoría en la reforma de la CPEUM, Morena fue derrotada en votación en el Congreso de la Unión, ignorada su mayoría en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y marginada del proceso de elaboración del proyecto constitucional. La reforma incluía una composición de la asamblea sumamente cuestionable desde una perspectiva democrática, en vez de que los constituyentes fuesen electos en votación abierta por la ciudadanía de la entidad, estableció una integración mixta y se puso a votación popular al 60% bajo de ellos bajo el principio de representación proporcional, mientras que el 40% correspondió a cuotas de designados

¹⁸ El Pacto por México fue un acuerdo político entre el gobierno del presidente de la República, Enrique Peña Nieto, con las dirigencias de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, para lograr los acuerdos necesarios en el Congreso de la Unión que permitieron aprobar un conjunto de reformas de carácter liberal, para lo que una de las monedas de cambio en la negociación fue su apoyo a una enmienda de la CPEUM que definiera a la capital del país como una nueva entidad de la Federación autónoma y mandatara la realización de un Congreso Constituyente local. Si bien la CCM tiene orígenes en el movimiento por la democratización de la Ciudad de México de la segunda mitad de los años ochenta, su antecedente inmediato es el Pacto.

entre el presidente de la República, el jefe de Gobierno y las cámaras de Diputados y Senadores.

La integración del Congreso Constituyente por un origen mixto de elección y designaciones, por el cual Morena quedó subrepresentado de manera importante como para impedir cualquier mayoría calificada contraria a sus preferencias, significó un acto ilegítimo de fundación de un nuevo orden legal desde la perspectiva de una democracia que pretende ser representativa, federal y progresista.

Por su legalidad

Algo o alguien es legítimo porque se fundamenta en lo que manda la ley. Es decir, la ley, siempre y cuando se perciba más o menos como buena o justa, es fuente de legitimidad. La CCM debería ser legítima porque emana de una reforma constitucional, pero el proceso de reforma constitucional en el congreso federal tuvo un par de defectos: uno, que la reforma no resultó por consenso, sino que se votó en varios aspectos relevantes en contra del partido Morena, el de mayor representación en la capital del país, y otro, que la reforma no cumple con que la Ciudad de México se constituya en una entidad idéntica a las otras de la federación, sino que se mantiene en un rango singular, con autonomía, pero sin el carácter de libre y soberana.

Para efectos en la gobernabilidad, estos déficits tienen como consecuencia que se disocia su legalidad de su justicia. De por sí hay una importante debilidad del estado de derecho: si el actor principal, en tanto que cuenta con la mayor representación, cuestiona el proceso de legalidad que dio origen a la CCM, esto puede restar credibilidad y respeto a la norma que emana de ella. Si el resultado de la reforma a la CPEUM está por debajo de la expectativa, tampoco es punto a favor del prestigio del origen legal de la CCM, sino, más bien, un factor más de descrédito o duda que pesó sobre la plausibilidad de la promulgación de la segunda.

Por su representatividad

Éste es el aspecto de mayor impugnación en cuanto a la legitimidad de la CCM, en razón de que la Asamblea Constituyente se integró en un 40% por diputados que resultan de la designación del presidente, el jefe de Gobierno y el Congreso federal.

De ese modo, el Congreso constituyente presentó una alta sobrerrepresentación de partidos con muy escasa preferencia electoral en la capital, principalmente el PRI. Al mismo tiempo, hubo una injusta subrepresentación del partido Morena, el de mayor preferencia. De este modo, Morena no pudo contar con el número de congre-

sistas necesarios para impedir la aprobación de cualquier artículo o fracción contrario a su agenda o preferencias.

Un segundo cuestionamiento a la legitimidad en la representación resultó de haber ignorado a la Asamblea de Representantes de la Ciudad de México como el órgano genuino y legal de representación política y partidaria de la nueva entidad (en el que Morena contaba con mayoría relativa), cuya composición correspondía a la efectiva preferencia partidaria de su electorado.

En consecuencia, una cantidad considerable de decisiones en la ruta del proceso constituyente no contó con el voto favorable de la principal fuerza partidaria de la nueva entidad. Esto pudo implicar un problema de gobernabilidad, que en la primera y las posteriores legislaturas del flamante congreso el partido Morena sobrecargase la agenda legislativa con reformas y enmiendas constitucionales.

Por el prestigio de su fama pública

Un buen gobierno también es aquel que los titulares de sus dependencias son personas que gozan de buena reputación, que son reconocidos como personas probas, que ejercen su cargo de manera honrada y, en general, honorable, porque su trayectoria, carrera profesional y su vida privada avalan que se trata de personas que cuentan con los méritos para cumplir con las expectativas que la mayoría demanda de un cargo de alta responsabilidad. En este caso, se refiere a la reputación de los congresistas.

La CCM tiene mayor o menor legitimidad, en parte, debido a la fama pública de quienes participaron en el proceso de su elaboración como proyecto y en el proceso constituyente para su promulgación.

Sin embargo, la fama pública de la CCM no puede desligarse de dos condiciones: del principal responsable de la elaboración de su proyecto, Porfirio Muñoz Ledo, y de la orientación política de los invitados que participaron en la redacción del proyecto. En el caso del primero, la CCM puede asociarse no solo a su carrera política sino también a las simpatías o antipatías que se tengan hacia ésta. En el segundo caso, los redactores no reflejan la pluralidad política de la capital del país, sino que responden a un proyecto con una intención que se presenta como progresista.

Si bien es legítimo y práctico que el jefe de Gobierno haya promovido un proyecto con estas características, la fama pública de sus redactores deja inconformes a las oposiciones de la ciudad, que pueden alegar haber sido excluidas del proceso y cuestionar las bondades que pretende por provenir de un grupo que no se constituyó por concurso o convocatoria abierta, sino por invitación restringida para intereses del propio grupo.

La fama pública de los congresistas que han participado en el proceso legislativo para su promulgación también resulta relevante para el ánimo y aceptación que la ciudadanía tenga para la CCM. Unos por haber sido designados por el presidente de la República, otros por protagonizar querellas públicas en su carrera política, unos más por su afiliación a partidos de baja estima entre el electorado y algunos por dar la nota negativa durante los debates pueden ser, en conjunto, fuente de des crédito o desconfianza de parte de la ciudadanía hacia el producto resultante de este proceso.

Por sus resultados

Los buenos resultados son fuente de legitimidad. Independientemente de su origen, la manera en que ejerce su autoridad o los atributos de quienes toman las decisiones más importantes, los gobernados deben apreciar de manera positiva que las acciones de un gobierno les permita mejorar sus condiciones de vida, que aumenten sus ingresos, reduzca la inseguridad, mejoren los servicios públicos y, en general, se promuevan sus derechos.

La mayor oportunidad para la legitimidad de la CCM solo puede estar en que se logre reconocer en el corto plazo como un documento práctico, fácil de entender, plausible y, sobre todo, que dé buenos resultados para la ciudadanía. La gran interrogante es para qué le va a servir al habitante ordinario en su vida cotidiana, de qué manera o en qué le va a ayudar a que su vida sea mejor; al menos, qué certidumbre le da como un sujeto que puede hacer efectivos sus derechos, que lo protege efectivamente de actos arbitrarios de la autoridad, que le permite, al menos, cumplir con sus obligaciones de manera ágil, expedita y sin corrupción de por medio.

La legitimidad de la CCM dependerá también de la gestión de la autoridad. Su reputación o aprecio está condicionada por la buena o mala actuación del gobierno central y los gobiernos locales o alcaldías para hacer valer el estado de derecho.

PROCESOS POLÍTICOS DE LEGITIMACIÓN

Vistas las anteriores bases de legitimidad y las evidencias que se expondrán, cabe argumentar que hubo cuatro procesos políticos previos a la promulgación de la CCM que contribuyen, cada uno en mayor o menor medida, al apuntalamiento de su legitimidad democrática:

- Proceso de selección de candidatos y designados
- Proceso electoral de los constituyentes
- Proceso parlamentario
- Proceso legislativo

Proceso de selección de candidatos y designados

Los partidos con mayor preferencia electoral, correspondiente a la cantidad de las delegaciones gobernadas y al tamaño de sus grupos parlamentarios en la ALDF, como son Morena y PRD, tuvieron procesos de selección de candidatos por los cuales resultaron listas compuestas por militantes y por externos; es decir, con la inclusión –por invitación– de ciudadanos sin filiación ni carrera política, en quienes son reconocibles buena fama pública por su afinidad con agendas de la sociedad civil organizada o prestigio en su campo profesional.

Si bien fueron procesos de selección cerrados, centralizados y verticales (decididos por las dirigencias partidarias), lo que se supondría propio de sistemas de partidos más autoritarios que democráticos,¹⁹ la inclusión de candidatos externos posibilitó una representación más amplia sobre las necesidades e intereses de la sociedad en su conjunto,²⁰ en el supuesto de que hay un amplio descrédito de los partidos políticos y, en general, de los políticos profesionales. Esto abonó a favor de la credibilidad de los constituyentes en cuanto a que su participación en la toma de decisiones (por medio de sus votos, principalmente) respondía a intereses amplios y al bienestar público más que a los personales o de facción, según se puede inferir de los resultados en la votación para la elección de los constituyentes, con un mayor aumento en su preferencia entre los electores, en comparación con los partidos que no incluyeron a externos entre sus candidatos.²¹

¹⁹ Véase Pippa Norris, *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 2-17.

²⁰ La lealtad de los parlamentarios con los partidos y su disciplina en las votaciones varía en relación con el proceso de selección. Puede suponerse que es más moderada entre quienes tienen una procedencia externa, a diferencia de los militantes, más intensa. Véase: Peter M. Siavelis y Scott Morgenstern, "Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 4, 2008, pp. 27-58; Bonnie Field y Peter Siavelis, "Candidate Selection Procedures in Transitional Polities: A Research Note", *Party Politics*, núm. 14, 2008, pp. 620-639.

²¹ Véase Héctor Villarreal y Karen Martínez Sarabia, "Partidarios vs. externos en la Ciudad de México. Efectos del reclutamiento abierto en la selección de candidatos a la Asamblea Constituyente", en A. Toscana y A. Carrillo (coords.), *Estudios sobre la Ciudad de México y su Constitución*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, pp. 161-172.

Los diputados constituyentes designados por el presidente de la República y por el jefe de Gobierno también fueron ciudadanos externos a sus partidos políticos, invitados para esto, y se caracterizaron por su conocimiento especializado en temas pertinentes para el contenido y la redacción del articulado de la constitución. Este proceso, aunque igualmente cerrado, centralizado y vertical, puede considerarse que ayudó a mejorar la legitimidad en cuanto a la representatividad de los constituyentes y a su buena reputación. La composición de los grupos parlamentarios con la inclusión de candidatos y designados externos contribuyó a que los grupos parlamentarios no estuviesen controlados desde afuera por las dirigencias de los partidos.

Proceso electoral de los constituyentes

El resultado de la elección no permitió resolver que los partidos con menor preferencia electoral, PRI y PAN, no tuviesen una sobrerrepresentación en el constituyente, debido a los designados, pero sí permitió que la principal fuerza política-partidaria de la capital, Morena, lograra llevar a un grupo parlamentario que por su número fue mayoría relativa.

El proceso electoral es cuestionable en cuanto a que hubo una baja participación (alta abstención), pero su legalidad, equidad y certeza resultaron inobjetables, dado que no hubo impugnaciones ante el tribunal ni denuncias en los medios de comunicación sobre prácticas deshonestas o ilícitas.

Puede considerarse que el proceso electoral abonó tanto a una legitimidad por un origen democrático y por haber permitido una mejor representación de los constituyentes respecto a las preferencias político-partidarias de la ciudadanía, así como a la legalidad de este origen.

Proceso parlamentario

El proceso parlamentario se refiere a la organización de los trabajos legislativos, tanto del que corresponde a su mesa directiva como de las comisiones de dictamen y de las sesiones de pleno, por los cuales una cámara o parlamento cumple con su principal función: recibir, turnar, estudiar, discutir, dictaminar, votar y, en su caso, aprobar las iniciativas con proyectos que crean, reforman o derogan leyes, así como otras adicionales, por ejemplo, aprobar (o no) los nombramientos del servicio exterior en el caso del Senado, ratificar al procurador de la República a propuesta del presidente, o decidir sobre ternas de candidatos a la titularidad de algún organismo autónomo.

Para cumplir con este proceso, la práctica parlamentaria es determinante. Ésta permite conducir los trabajos al dar una solución a todo aquello que no está definido por los reglamentos y facilita que los órganos técnicos y administrativos funcionen como apoyo. La práctica parlamentaria, también lograda por el historial de acuerdos de sus órganos de gobierno, facilita una respuesta o curso de acción ante “las constantes dudas sobre la aplicabilidad de procedimientos internos que se presenten en el desarrollo de sus funciones constitucionales”.²²

La complicación para la práctica parlamentaria en un congreso sin antecedentes propios, como sí tienen los de cada entidad –incluida la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal– con las legislaturas que acumulan, es que resulta de la costumbre o tradición, de hacer las cosas de un modo, porque así se usa. Esta falta de experiencia o historia propia fue suplida con la adopción de la práctica del Senado de la República. Para ello resultó determinante, en primer lugar, la redacción y aprobación de un reglamento interno; en segunda instancia, el desempeño del senador Alejandro Encinas Ramírez, quien fungió como diputado constituyente presidente de la Mesa Directiva, así como la participación del cuerpo técnico-profesional de esta cámara, especialmente de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios. Inclusive el espacio donde se llevó a cabo el Congreso Constituyente, la antigua sede del Senado en la calle Xicoténcatl del Centro Histórico, facilitó estas labores, dado que ahí se cuenta con las instalaciones propias de un salón de sesiones, con todas las condiciones necesarias para su óptima realización, desde la redacción y publicación de la *Gaceta Parlamentaria*, hasta la grabación de las sesiones para las versiones estenográficas, la transmisión por televisión y la difusión por internet.

Los grupos parlamentarios son de suma importancia para este proceso, dado que son órganos constituidos para facilitar el establecimiento de un consenso entre quienes los integran, así como compartir las argumentaciones a favor o en contra de distintos temas para presentar un posicionamiento común. Se constituye también como un espacio de deliberación previo en el que se procesan las diferencias para matizar extremos, dar coherencia y presentar mejores propuestas o iniciativas. No menos importante, porque funcionan como espacio de apoyo o respaldo para que los parlamentarios puedan cumplir mejor con sus responsabilidades, les proveen información, documentación, asesoría y otros recursos.²³

En el caso del congreso que nos ocupa, puede considerarse que tanto estos órganos como las comisiones de dictamen trabajaron de forma eficiente. Esto puede

²² Emilio Suárez Licona, “Práctica parlamentaria y proceso legislativo”, en Raúl López Flores *et al.* (coords.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural*, México, Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República, 2011, p. 40.

²³ Manuel Ramírez, “Teoría y práctica del grupo parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, octubre, 1979, pp. 12 y 13.

confirmarse en que el constituyente se caracterizó por la construcción de mayorías calificadas (dos terceras partes) para la aprobación en tiempo y forma de cada uno de los artículos, gracias a la deliberación y el logro de acuerdos. Para esto resultó determinante, además, la experiencia legislativa de los designados por las Cámaras de Senadores y de Diputados federal, así como por otros constituyentes electos que contaban con carrera parlamentaria, varios de los cuales encabezaron las comisiones y las coordinaciones de las bancadas.

Una de las aportaciones más importantes del proceso parlamentario para la legitimidad, es que permitió modificar el proyecto enviado por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México para agregar e integrar la agenda legislativa de Morena y, en menor medida, la de los externos que llegaron al constituyente como candidatos del PRD. Gracias a ello se redactaron artículos muy extensos que corresponden a un amplio catálogo de derechos, varios sin precedente en la historia legislativa del país: el derecho a la ciudad, al mínimo vital, a la buena administración, al cuidado, a una muerte digna, al agua de calidad, a la alimentación suficiente, etcétera.²⁴ Estos derechos consignados en la CCM fortalecen su legitimidad en cuanto a los fines que atiende.

Otra actividad en el mismo sentido fue la convocatoria abierta a la ciudadanía para la presentación de propuestas. En ella participaron, principalmente, numerosas organizaciones de la sociedad civil, gracias a lo cual se integraron algunos criterios para la dictaminación o los contenidos del articulado, como los relativos a pueblos originarios o el uso del suelo y el desarrollo inmobiliario.

En conjunto, el proceso parlamentario contó con estos elementos para la mejor redacción de la Constitución:

- La práctica parlamentaria
- El servicio profesional técnico-parlamentario
- El espacio idóneo para la realización de los trabajos parlamentarios
- La adecuada conducción de las reuniones de trabajo de los grupos parlamentarios, las comisiones de dictamen y las sesiones de pleno
- La inclusión de la agenda legislativa de la fuerza partidaria con mayor representación en el articulado de la Constitución

²⁴ Sobre este amplio catálogo de derechos, véanse: Martha Lamas, “La nueva constitución y el derecho al cuidado”, *Configuraciones*, núm. 41, mayo-agosto, 2016, pp. 67-75; Jorge Eduardo Navarrete, “De la voluntad anticipada al deceso asistido. Hacia el derecho a una muerte digna”, *ibid.*, pp. 76-78; Sergio López Ayllón y José Antonio Caballero, “Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una constitución en el DF”, *ibid.*, pp. 35-46; Enrique Provencio, “Visión y proyecto de ciudad en la constitución”, *ibid.*, pp. 35-46; y Pedro Salazar, “¿Cómo constitucionalizar los derechos en la capital de un estado federal?”, *ibid.*, pp. 59-69.

- Las propuestas de organizaciones de la sociedad civil como insumo para la deliberación, dictaminación y fundamentación de las votaciones

Esto contribuyó a mejorar la legitimidad de la CCM, tanto por sus fines como por haber logrado resultados de una manera plausible y reconocible como democrática, como el acuerdo y en buena medida el consenso.

Proceso legislativo

El proceso legislativo es “la serie ordenada de actos que realizan los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”.²⁵ El proceso particular inició con el jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera quien procuró que se integraran al equipo de trabajo para la redacción del proyecto a un amplio y diverso conjunto de especialistas con importante prestigio en sus ámbitos profesionales, lo cual abonó principalmente al reconocimiento de la buena reputación de un grupo de notables. Ya no era un documento elaborado por políticos con intereses propios y limitaciones por desconocimiento o negligencia, sino el resultado de un esfuerzo multidisciplinario especializado por encima de las burocracias y los partidos.

Este proceso resulta en una fuente de legitimidad por la dimensión legal que le caracteriza, al haberse cumplido conforme a los tiempos y formas previstos por la reforma de 2016 y que culminó con la publicación del decreto en la *Gaceta Oficial* de la localidad.

CONSIDERACIONES FINALES

Haber integrado a Morena en el proyecto de ciudad abona positivamente a la estabilidad para el mejor funcionamiento de lo que será el nuevo Congreso legislativo, puesto que se reducirán las iniciativas para reformarla y se concentrará en los trabajos para la legislación secundaria. Para la pluralidad política de la entidad, con gobiernos de cuatro fuerzas partidarias (PRD, PAN, PRI y Morena), las reglas de acceso al poder y permanencia se mantienen sin disenso y aseguran mayores posibilidades de ampliar los espacios de poder con la división territorial para crear nuevas demarcaciones y con los nuevos concejos como órganos colegiados de gobierno de los ayuntamientos, en los que habrá una composición multipartidaria.

²⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigación Jurídicas / Porrúa, 2002, pp. 2564.

La principal fortaleza de la CCM es que promueve fines que pueden reconocerse como de la mayor legitimidad. Al presentarse como un amplio catálogo de derechos, cualquier ciudadano, comunidad, colectivo, mayoría o minoría puede sentirse plenamente reivindicado en cuanto a sus necesidades, aspiraciones o demandas.

Si la CPEUM se caracterizó por una agenda social emanada de la Revolución, la CCM crea nuevos organismos autónomos que fortalecen una agenda ciudadana en relación con el combate a la corrupción, la rendición de cuentas y la justicia, entre los que destaca la Fiscalía General de Justicia, que sustituye a la Procuraduría de Justicia dependiente del jefe de Gobierno, así como el Instituto de Defensoría Pública.

La innovación que introduce y que puede ser efectiva es la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad, organismo con autonomía técnica y de gestión dirigido por un especialista y un órgano colegiado integrado por consejeros ciudadanos más representantes del gobierno central y las delegaciones.

Sin embargo, el principal problema para la legitimidad es semejante al que tuvo la CPEUM: con el paso del tiempo se agote la expectativa sobre los beneficios en los ciudadanos. El déficit a la vista está en la falta de capacidades y recursos de la autoridad para hacer efectivo el catálogo de derechos que se pretenden exigibles. Por ejemplo, el artículo 10 de la CCM establece, como consecuencia del derecho al trabajo, que las autoridades establezcan un seguro de desempleo que proporcione a los beneficiarios “los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una actividad productiva”.

Como éste hay varios más: el derecho de todas las personas “a un mínimo vital para asegurar una vida digna”, conforme al artículo 9. Que sea a todas las personas implica a la letra que cualquiera, y no solo los originarios, habitantes y vecinos, reciba una cantidad de dinero constante por el hecho de ser y mantenerse en extrema pobreza.

El artículo 4 ordena a las autoridades que adopten medidas para la calidad de bienes, servicios e infraestructura necesarios para que las personas puedan ejercer sus derechos y elevar el bienestar “mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad”, lo cual no es posible lograrse en mayor medida sin que desde el gobierno federal se cambie la política económica del país, la base fiscal, la tasa tributaria, la redistribución del ingreso, elevar los salarios y aumentar el crecimiento económico.

La carga financiera del aumento en el costo y la cantidad de bienes y servicios se incrementa también por la obligación de mantener nuevas instituciones, el crecimiento de las existentes y la necesidad de pagar una nómina mayor de servidores públicos, para lo que no hay previsto el aseguramiento de los ingresos presupuestarios que permitan hacer frente a estos compromisos.

Al del déficit en capacidades y recursos hay que agregar otro, el de responsabilidades o deberes para los sujetos de derechos. Una constitución para la que solo hay cantidad desmesurada de derechos, pero no hay deberes, contribuye poco a formar ciudadanía.

En el corto plazo, la vigencia del estado de derecho, al menos elevarlo de manera significativa, es condición necesaria para que la CCM pueda ser reconocida como un instrumento para la justicia y no como un arreglo político a favor de las burocracias partidarias.

En consecuencia, los riesgos para la gobernabilidad son: uno, que se produzca frustración entre la población ante la incapacidad de cumplir mínimamente a corto plazo; otro, que se cause un serio problema de ineficacia para el gobierno central de la capital y para los ayuntamientos ante una sobrecarga de demandas; que sea por medio de líderes o coyotes, como gestores ante la autoridad, la manera más efectiva para acceder a los beneficios prometidos por la CCM; uno más, el posible conflicto entre el gobierno central y las alcaldías por el control de los recursos y el deslinde en las responsabilidades; así como las complicaciones para tomar acuerdos y decisiones de manera colegiada en los concejos de las alcaldías en perjuicio de una gestión eficaz.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Bizberg, Ilán, "Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y revisión del caso mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 1, 1997, pp. 3-18.
- Camou, Antonio (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Flacso / UNAM-IIS / Plaza y Valdez, 2001.
- Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- Crozier Michel J., Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigación Jurídicas, México, UNAM / Porrúa, 2002.
- Field, Bonnie y Peter Siavelis, "Candidate Selection Procedures in Transitional Politics: A Research Note", *Party Politics*, vol. 14, núm. 5, 2008, pp. 620-639.
- Fix-Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México", *Política y Gobierno*, vol. VIII, núm. 2, 2001, pp. 347-393.

- González Bárcena, Facundo, “Estabilidad política”, en Laura Baca Olamendi *et al.* (coords.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica / Flacso, 2002, pp. 214-221.
- Lamas, Martha, “La nueva constitución y el derecho al cuidado”, *Configuraciones*, núm. 41, mayo-agosto, 2016.
- Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, México, Alianza / Conaculta, 1990.
- López Ayllón, Sergio y José Antonio Caballero, “Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una constitución en el DF”, *Configuraciones*, núm. 41, mayo-agosto, 2016.
- Millán, René, “Diferenciación social en México y cambio en el patrón de legitimidad”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, núm. 1, 2000, pp. 189-206.
- Navarrete, Jorge Eduardo, “De la voluntad anticipada al deceso asistido. Hacia el derecho a una muerte digna”, *Configuraciones*, núm. 41, mayo-agosto, 2016.
- Norris, Pippa, *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Pasquino, Gianfranco, “Gobernabilidad”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1983, segunda edición.
- Provencio, Enrique, “Visión y proyecto de ciudad en la constitución”, *Configuraciones*, núm. 41, mayo-agosto, 2016.
- Rosanvallon, Pierre, *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2009.
- Salazar Ugalde, Pedro, “Legalidad”, en Laura Baca Olamendi *et al.* (coords.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica / Flacso, 2000, pp. 289-293.
- Salazar, Pedro, “¿Cómo constitucionalizar los derechos en la capital de un estado federal?”, *Configuraciones*, núm. 41, mayo-agosto, 2016.
- Siavelis, Peter M. y Scott Morgenstern, “Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 4, 2008.
- Suárez Licona, Emilio, “Práctica parlamentaria y proceso legislativo”, en Raúl López Flores *et al.* (coords.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural*, México, Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República, 2011.
- Villarreal, Héctor y Karen Martínez Sarabia, “Partidarios vs. externos en la Ciudad de México. Efectos del reclutamiento abierto en la selección de candidatos a la Asamblea Constituyente”, en A. Toscana y A. Carrillo (coords.), *Estudios sobre la Ciudad de México y su Constitución*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017.

13. LA REFORMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: SUS REPERCUSIONES PARA LA VIDA DEMOCRÁTICA

MARIO ALEJANDRO CARRILLO LUVIANOS*
RIGOBERTO RAMÍREZ LÓPEZ*
GERARDO ZAMORA FERNÁNDEZ DE LARA*

INTRODUCCIÓN

LA REFORMA POLÍTICA de la Ciudad de México se ha concretado. Conviene analizar las repercusiones que esta reforma, plasmada en la Constitución Política de la CDMX, podría tener en los comportamientos de los gobiernos locales de la ciudad, antes referidos a las delegaciones políticas y ahora a las alcaldías de las demarcaciones territoriales. Se trata de una arquitectura institucional que introduce elementos novedosos tanto para la composición y funcionamiento de los gobiernos como para su relación con los partidos políticos y la ciudadanía.

Los planteamientos jurídico-políticos establecidos en la nueva Constitución tendrán un efecto sociopolítico muy importante, tanto que estará en juego si el discurso y la narrativa que llevó a las autoridades a iniciar el proceso de reforma política de la Ciudad de México se traducen en formas de gobierno propiciatorias de mayor representación y participación ciudadanas. Por ello, nuestro análisis considera los aspectos normativos establecidos en la Constitución, con énfasis en los criterios territoriales y poblacionales que inciden en la formación de los gobiernos

* Profesores-investigadores del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

locales de la CDMX, y ejemplifica sus repercusiones en posibles escenarios para la demarcación de Tlalpan y sus circunscripciones. De manera que este trabajo se estructura en tres apartados:

- 1) La nueva condición jurídico-política de la Ciudad de México
- 2) Criterios y procedimientos para elegir y formar gobiernos en las demarcaciones
- 3) Escenarios político-electorales: la demarcación de Tlalpan

A partir de este análisis se estará en condiciones de establecer el impacto, los alcances y las limitaciones que la reforma a la CDMX puede tener para la vida democrática en las demarcaciones territoriales de la ciudad.

LA NUEVA CONDICIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La reforma política de la Ciudad de México tuvo como marco referencial el decreto emitido para ese efecto,¹ en el que se establece la nueva condición jurídico-política que tendría la ciudad.

Con la reforma plasmada en la Constitución Política de la Ciudad de México, se mantienen las demarcaciones territoriales como jurisdicciones geopolíticas ordenadoras del espacio en la ciudad, pero se transforman sus autoridades políticas convirtiendo las delegaciones en alcaldías. De esta manera cambia la autoridad unipersonal del Jefe Delegacional a una autoridad compartida y colegiada, como son las Alcaldías y sus respectivos Concejos. Con ello se abre la posibilidad de equilibrios y contrapesos en la toma de decisiones de interés colectivo.

Comparativamente con las facultades asignadas a los municipios, en la reforma a la CDMX se observa un decidido avance en cuanto al establecimiento de mecanismos importantes para dar paso a la democracia participativa, tales como: iniciativa ciudadana, el plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato. Sin embargo, en contraste con los municipios, al menos formalmente, a las Delegaciones y sus Alcaldías se les margina de la administración de una hacienda pública propia.

Por otra parte, es indispensable considerar que la reforma otorgó a la CDMX el carácter de nueva entidad federativa, de acuerdo con la reforma al artículo 122 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El decre-

¹ Las referencias a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que se mencionan en este apartado, se encuentran en el “Decreto por el que se declaran reformados y derogados diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de enero de 2016.

to que dio paso a la reforma política de la Ciudad de México tiene varios aspectos que revelan la problemática en torno a la transfiguración de Distrito Federal en una nueva entidad federal de la República; abordaremos algunos de ellos:

La nueva entidad federativa de la CDMX y sus alcaldías son producto de un rediseño institucional que conformará un nuevo régimen estructural-funcional, que tendrá importantes repercusiones jurídico-políticas y, sobre todo, sociopolíticas en las demarcaciones territoriales donde esa figura de gobierno ejercerá sus funciones.

Son varias las perspectivas de análisis con las que se puede comprender los alcances de esta nueva configuración resultante del rediseño institucional plasmado en la Constitución Política de la CDMX (CPCDMX). Aquí destacaremos los rasgos del perfil diseñado para las alcaldías como autoridades locales de la nueva entidad federativa, a fin de analizar qué tan propiciatoria es esta figura –en contraste con la del ayuntamiento en los municipios–² para ofrecer mejores condiciones de gobernabilidad, gobernanza y representación política de la ciudadanía.

La reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el eje que define todo el andamiaje jurídico-político del proceso de reforma para la ciudad. En efecto, dicho artículo plantea que el Distrito Federal cambia su denominación por Ciudad de México para convertirse en una *entidad federativa* que gozará de autonomía en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Así, la anhelada idea de sumarse como el estado 32 de la Federación mexicana se canceló. En realidad, no podría ser de otra manera en tanto la ciudad sea sede de los Poderes de la Unión y capital de la República, como se asienta en el reformado artículo 44 de la CPEUM. Es por ello que se establece una muy clara diferencia entre los estados y la CDMX que consiste ni más ni menos en la cualidad o condición jurídico-política de *potestad soberana*; diferencia nítidamente establecida en el artículo 40 de nuestra constitución: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por *Estados libres y soberanos* en todo lo concerniente a su régimen interior y *por la Ciudad de México*” (cursivas nuestras).

En razón de ello, el gobierno de la CDMX, en tanto poder público, tiene la característica de ser, antes como ahora, un gobierno compartido por los poderes federales y los órganos propios de la ciudad. De manera que la CDMX no es un estado; es una entidad federativa que goza de autonomía para su régimen político administrativo

² Desde hace bastante tiempo, al menos desde la década de 1980, se ha pensado homologar las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México con las circunscripciones territoriales de los Municipios del país; de manera que al plantearse la iniciativa de una Constitución para la CDMX se pensó que en ella la figura del municipio libre podría encontrar una buena acogida para suplir a las delegaciones políticas y sus demarcaciones. Sin embargo, el asunto resultó más complejo que una inmediata homologación.

interno pero no es soberana. La característica de gobierno compartido se expresa claramente en el reformado artículo 122, en particular (aunque no solo) en su apartado B al establecer, entre otras disposiciones: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México, en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que *aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiera a los Poderes de la Unión*” (cursivas nuestras). Otro aspecto del gobierno compartido como ejemplo: “Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales”

Se puede apreciar entonces que la reforma constitucional determina una doble e importante subsunción jurídico-política: de la CDMX respecto a los Poderes de la Unión por cuanto a la potestad soberana; otra que específicamente interesa para este trabajo: la de las alcaldías respecto al gobierno de la CDMX. Obviamente, ambas se complementan en el diseño institucional de la reforma política para la CDMX.

La segunda subsunción tiene su fundamento en la fracción V del apartado A del citado artículo 122, donde de forma clara y explícita se señala que la Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal, así como también unitaria, lo cual implica una severa restricción a la libertad administrativa y hacendaria de las alcaldías de la ciudad. De forma que en el plano jurídico-político, las demarcaciones territoriales de la ciudad y sus alcaldías quedan minusvaloradas por el diseño institucional establecido en las constituciones, incluso si se miran en el espejo del diseño formal establecido para la relación intergubernamental entre estados y municipios: en muchos casos los derechos y las obligaciones que podrían asumir las alcaldías como autoridades de sus demarcaciones quedan subsumidas por el gobierno y la administración de la CDMX.

El tema fundamental del gobierno en las demarcaciones territoriales ahora denominadas alcaldías no queda definido lo suficiente en la CPCDMX, puesto que no se refiere ni se confiere dicho término (*gobierno*) al poder local de las demarcaciones. En efecto, el artículo 53, apartado A, numeral 1 de la nueva Constitución, señala: “Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo [...] son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno, en los términos de las competencias constitucionales y legales correspondientes.” La definición directa es que las alcaldías *son órganos político administrativos* y no un poder público (gobierno) formalmente constituido como tal, como sí se expresa para los ayuntamientos en el artículo 115 de la CPEUM. La mención de “un nivel de gobierno” no proviene en forma clara y precisa de la definición directa de alcaldía, sino más bien del hecho de ser parte de la adminis-

tración pública centralizada y unitaria de la ciudad. En todo caso, el atributo de gobierno para las alcaldías ha quedado sumamente ambiguo.

En el fondo, se trata de dilucidar si el diseño propuesto en la Constitución de la CDMX tiene como propósito fortalecer la democracia en la ciudad, dotándole de una arquitectura de gobierno que la ponga en la vanguardia del país; o si, por el contrario, apunta hacia una estrategia de sobrevivencia de los actores políticos y mantienen un control omnímodo de los espacios donde tienen como expectativa ganar.

CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA ELEGIR Y FORMAR GOBIERNOS EN LAS DEMARCACIONES

En anteriores trabajos³ hemos analizado a detalle las implicaciones que producen los criterios de distribución de los concejales en las demarcaciones de la CDMX y mostrado también que algunos especialistas en gobiernos municipales han documentado ampliamente los problemas que se generan al hacer una distribución de posiciones políticas con umbrales diferenciados entre partidos ganadores y partidos perdedores en los procesos electorales.⁴

Asimismo hemos argumentado que, en el diseño de la reforma de la CDMX, el Legislativo optó por reproducir en las alcaldías los criterios de elección y los mecanismos para formar gobiernos que se usan en los municipios, pese a que han probado su ineficacia y que su diseño institucional responde a las condiciones de funcionamiento de los gobiernos en la época autoritaria de nuestro país. Como se ha señalado en repetidas ocasiones, los gobiernos municipales desarrollan un juego perverso de suma cero: en cada elección el ganador se queda con todo y los perdedores con nada, pues el nivel de representación que obtienen los partidos diferentes

³ Véase Rigoberto Ramírez y Gerardo Zamora, “Las Alcaldías de la CDMX ante los espejos constitucionales”, en Alejandra Toscana y M. Alejandro Carrillo (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su constitución*, México, UAM-X, 2017, pp. 219-240.

⁴ Tonatihu Guillén López es el especialista que más ha estudiado las formas y los criterios de integración de los gobiernos municipales; para el presente caso solo recurriremos a los dos problemas que presentamos a continuación: 1) Las legislaciones electorales tradujeron el principio de proporcionalidad en algo “nominal”, dividieron el número de miembros del cabildo en dos franjas: una mayoritaria (a veces con exceso), reservada para el partido ganador de la elección; otra, minoritaria, para los partidos siguientes en el orden de votación. El resultado ha sido órganos de gobierno y decisión no plurales. 2) En el esquema de elección de los regidores por medio de planillas, se genera una desconexión entre regidores y representados, combinado con la figura predominante del presidente municipal. Al respecto, véase Tonatihu Guillén López, *Los gobiernos municipales y la democracia en México*, México, IFE, 1999, pp. 131-149.

al del presidente municipal no les alcanza para convertirse en una oposición eficaz que pueda servir como contrapeso dentro del gobierno local; su paso por el cabildo se reduce a ser un actor testimonial de la vida municipal.

La semejanza con el formato municipal puede verse muy claramente en el contenido de la fracción VI, inciso (a), del artículo 122 de la CPEUM. Ahí los reformadores establecieron los criterios para integrar las alcaldías, por ejemplo se dice que “las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años.” Hasta aquí nada que llame la atención, es una generalidad. Sin embargo, el detalle fino viene a continuación: “Los integrantes de las alcaldías se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México”.

Es importante mencionar el número de concejales que se han establecido. En el artículo 122 constitucional se habla de entre siete y diez candidatos, y del mecanismo de la elección por planilla; estos dos elementos del diseño para las alcaldías reproducen el formato para la integración de los cabildos en los municipios y, lo más importante, dichos elementos han mostrado que generan una disociación entre representantes y representados. De esta manera, los partidos políticos controlan a plenitud el proceso político de integración de las listas y por tanto de la configuración del gobierno; el ciudadano simplemente tiene el voto para elegir entre una u otra opción, pero son alternativas preestablecidas por los partidos políticos. El ciudadano común y corriente no tiene la posibilidad de votar de manera diferenciada en función de los candidatos, como sería votar por una alternativa para alcalde y por una alternativa distinta para concejales y de esa manera influir de forma directa y determinante en la integración del Concejo.

Por otro lado, se destacan las disposiciones del artículo 122 de la CPEUM, en relación a la elección consecutiva para ocupar el cargo de Alcalde y Concejales: en el inciso (b) de la citada fracción VI se señala que en “la Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecerse la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y Concejales por un periodo adicional”. Una de las principales críticas que se le hacía a la legislación que regula el funcionamiento de los gobiernos municipales es que no se permitía la reelección y, se argumentaba con razón, que era un diseño organizacional para el corto plazo y la ruptura.

Dar un paso en el sentido de permitir la elección consecutiva en la CDMX es una decisión en la dirección correcta, aunque insuficiente: vale la pena *subrayar el complemento de este cambio*, pues se hace referencia a un supuesto que muestra de nueva cuenta que la reforma está pensada para que los partidos políticos tengan

elementos de control del proceso político en las alcaldías. En efecto, la reforma política de la ciudad parece más una decisión de una coalición de partidos que promueven sus intereses, que una decisión de reingeniería para democratizar la vida y el funcionamiento de las alcaldías; nos referimos a lo siguiente: “*La postulación [de reelección] solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de una coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato*”. Así se intenta evitar el transfuguismo, moneda corriente en los periodos de definición de candidaturas, y se refuerza la supremacía de los partidos en la toma de las decisiones fundamentales, sujetando a los militantes descontentos.

En términos de las disposiciones para elegir y formar gobiernos en las demarcaciones de la ciudad, resultan fundamentales los planteamientos en torno a dos figuras muy relacionadas: los Concejos de las Alcaldías y las Circunscripciones en las Demarcaciones. Ambas figuras están en la legislación electoral de la ciudad y son medulares para observar el alcance democratizador de la reforma política en la CDMX.

De los Concejos de las alcaldías

El 17 de junio de 2017, la Asamblea Legislativa emitió el Código de instituciones y procedimientos electorales de la Ciudad de México, como parte de la reingeniería institucional necesaria para materializar el proceso de reforma política de la CDMX.

En el artículo 28 de dicho código se establecen los criterios básicos que deberán observarse en la integración del órgano de gobierno de las alcaldías llamado Concejo. Para la definición del número de concejales que integrarán dicho organismo se estableció un criterio poblacional que, dicho sea de paso, resultó desproporcionado desde el punto de vista demográfico, como lo mostraremos posteriormente, también señala el criterio de distribución de las concejalías según los resultados electorales: 60% por el principio de mayoría relativa y 40% por el principio de representación proporcional distribuidas entre las fuerzas políticas perdedoras en las demarcaciones.

Los criterios a los que hacemos referencia son los siguientes:

- a) En las demarcaciones hasta con 300 000 habitantes, las alcaldías se integrarán por la persona titular y diez concejales, de los cuales cuatro serán asignados por el principio de representación proporcional.

- b) En las demarcaciones con más de 300 000 habitantes y hasta 500 000, las alcaldías se integrarán por la persona titular y doce concejales, de los cuales cinco serán asignados por el principio de representación proporcional.
- c) En las demarcaciones con más de 500 000 habitantes, las alcaldías se integrarán por la persona titular y quince concejales, de los cuales seis serán asignados por el principio de representación proporcional.

De los criterios señalados se desprenden disposiciones que merecen la pena analizarse de manera detallada para conocer cuáles son sus consecuencias. El hecho de que el número de concejales que integrarán los Concejos de las Alcaldías esté en función de la población de las demarcaciones territoriales parecería una disposición inocua, pero no lo es, y menos aún porque esta disposición queda vinculada al principio de proporcionalidad (60/40%) aludido anteriormente. Así, el 60% de los concejales se asignará directamente a la fuerza política ganadora en las alcaldías y solo el 40% restante será asignado por el principio de representación proporcional. Esto significa que en las alcaldías integradas por diez concejales, seis se le otorgarán al partido o coalición ganadora y cuatro se repartirán entre las fuerzas minoritarias en dicho espacio político; mientras que en las alcaldías integradas por doce concejales, siete se le asignarán directamente a la fuerza política ganadora y cinco se repartirán entre los partidos minoritarios; finalmente, en las alcaldías integradas por quince concejales, nueve serán para el partido ganador y seis se repartirán entre los partidos minoritarios. Como ilustración de lo dicho, en el cuadro 13.1 se hace el ejercicio aplicativo de los criterios mencionados (ver columnas correspondientes en el cuadro).

Estos criterios tienen un efecto político muy importante y niega en los hechos el discurso y la narrativa que llevó a las autoridades a iniciar el proceso de reforma política de la Ciudad de México. Con dicha medida y *so pretexto* de garantizar la gobernabilidad en las alcaldías de la CDMX, el PAN y el PRD en la Asamblea Legislativa negaron la posibilidad de que los Concejos de las Alcaldías se pudieran convertir en un órgano representativo de la pluralidad política y de contrapeso a la figura del alcalde/alcaldesa; con ello, el discurso democratizador quedó limitado en los hechos.

El cuadro 13.1 demuestra, además, que el criterio de distribución demográfico asigna de manera inequitativa a los concejales; basta calcular el número de habitantes por concejal en cada delegación para darnos cuenta de ello: en Cuajimalpa se asignaron diez concejales, equivalente a que en dicha delegación hay un concejal que representa a 19 922 habitantes, mientras que en delegaciones densamente pobladas como Iztapalapa, cada concejal representaría a 121 857.9 habitantes; es decir, en Iztapalapa hay seis veces más población por cada concejal en comparación a Cuajimalpa.

CUADRO 13.1. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS CONCEJALES EN LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX

Delegación	Población	Superficie km ²	Concejales	Concejales		Habitantes por concejal
				partido ganador (60%)	representación proporcional (40%)	
Total CDMX	8918653	1499	204	121	83	43718.9
Azcapotzalco	400161	34.5	12	7	5	33346.8
Coyoacán	608479	59.2	15	9	6	40565.3
Cuajimalpa	199224	72.9	10	6	4	19922.4
GAM	1164477	91.5	15	9	6	77631.8
Iztacalco	390348	21.8	12	7	5	32529.0
Iztapalapa	1827868	124.5	15	9	6	121857.9
M. Contreras	243886	62.2	10	6	4	24388.6
Milpa Alta	137927	268.6	10	6	4	13792.7
A. Obregón	749982	93.7	15	9	6	49998.8
Tláhuac	361593	88.4	12	7	5	30132.8
Tlalpan	677104	309.7	15	9	6	45140.3
Xochimilco	415933	134.6	12	7	5	34661.1
Benito Juárez	417416	28.0	12	7	5	34784.7
Cuauhtémoc	532553	32.0	15	9	6	35503.5
V. Carranza	427263	30.7	12	7	5	35605.3
Miguel Hidalgo	364439	46.8	12	7	5	30369.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Inegi, *Encuesta Intercensal 2015 y Código de instituciones y procedimientos electorales de la Ciudad de México.*

Esto parece indicar que la reforma implementada no tocó, ni transformó de fondo la relación entre representantes y representados. No es casual que en el transcurso del proceso de discusión y elaboración de la reforma de la CDMX se hayan escuchado voces decir que habría que seccionar algunas delegaciones: Iztapalapa y Gustavo A. Madero eran las demarcaciones candidatas a segmentarse. Probablemente esta sería una medida necesaria para diluir el resultado desproporcionado que se generó en términos de representación con la reforma. La segmentación de las delegaciones es un escenario que se dejó abierto en la Constitución de la CDMX, el establecer un procedimiento para iniciar la creación de nuevas alcaldías con la segmentación de las ya existentes. Con base en los datos, parece una medida que debería tomarse en el corto o mediano plazo.

De las circunscripciones en las demarcaciones territoriales

A continuación nos centramos en el análisis de esta figura novedosa que se introdujo en la legislación electoral de la CDMX. Las circunscripciones tienen una función muy importante, ya que se convierten en una figura organizativa de las demarcaciones y quizá en un elemento innovador en el diseño institucional de sus gobiernos locales. En ellas radica el criterio de representación territorial y poblacional para la conformación de los Concejos de las Alcaldías.

Por primera vez en la CDMX, un órgano de gobierno local se integrará con criterios de representación territorial: habrá candidatos a concejales que se presentarán a la elección local como representantes de un espacio territorial de la demarcación, llamado circunscripción; es un hecho inédito para la CDMX y quizá tenga un impacto positivo en el funcionamiento de los gobiernos locales.⁵

Las circunscripciones en el diseño institucional de las alcaldías se definen como el “límite territorial de representación política definido por el organismo público electoral local basado en criterios de población y configuración geográfica, así como de identidad social, cultural, étnica y económica, con los parámetros poblacionales que determina el artículo 53, inciso A, numeral 10 de la Constitución Política de la Ciudad de México.”⁶ La delimitación de las circunscripciones fue una facultad que los constituyentes de la CDMX le atribuyeron al órgano electoral local;

⁵ Cabe señalar que en Nayarit este criterio de representación territorial y poblacional para elegir e integrar a los regidores de los ayuntamientos fue aprobado mediante reforma constitucional (octubre de 2010) y de la ley electoral (octubre de 2013) estatales.

⁶ Véase Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, en el Artículo 4, apartado B, fracción VI, donde se hace la definición de referencia. Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, 7 de junio de 2017.

el procedimiento que siguieron puede ser revisado en el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, mediante el cual se aprueba la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para la elección de Concejales en el Proceso Electoral de 2017-2018”.

CUADRO 13.2. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y POBLACIONAL
EN LAS DEMARCACIONES DE LA CDMX

Demarcaciones de la Ciudad de México	Población	Secciones por demarcación	Porcentaje de secciones	Núm. de secciones por circunscripción
Iztapalapa	1 827 868	1 003	18.12	167.2
Gustavo A. Madero	1 164 477	858	15.5	143.0
Álvaro Obregón	749 982	445	8.04	74.2
Tlalpan	677 104	355	6.41	59.2
Coyoacán	608 479	403	7.28	67.2
Cuauhtémoc	532 553	389	7.03	64.8
Venustiano Carranza	427 263	336	6.07	56.0
Benito Juárez	417 416	254	4.59	42.3
Xochimilco	415 933	172	3.11	28.7
Azcapotzalco	400 161	347	6.27	57.8
Iztacalco	390 348	299	5.4	49.8
Miguel Hidalgo	364 439	263	4.75	43.8
Tláhuac	361 593	146	2.64	24.3
Magdalena Contreras	243 886	147	2.66	24.5
Cuajimalpa	199 224	75	1.35	12.5
Milpa Alta	137 927	44	0.79	7.3
Total	8 918 653	5 536	100	251.6

Fuente: Inegi, *Encuesta Intercensal 2015*.

Es conveniente conjeturar sobre su problemática: el diseño institucional que se construyó en la Ciudad de México para *dividir en seis circunscripciones electorales cada una de sus demarcaciones*, no se hizo en atención a las diferencias en térmi-

nos de población ni a la generación de mejores y más representativas instituciones de gobierno. Así, mientras que en Tlalpan en promedio habrá 59.2 secciones electorales por circunscripción, en demarcaciones más pobladas como Iztapalapa, cada circunscripción estará integrada por 167.2 secciones electorales; es decir, casi tres veces más que en Tlalpan, con ese diseño se produce una asimetría gigantesca en términos de representación.

La situación más extrema, como se observa en el cuadro 13.2, es Milpa Alta, donde en promedio cada circunscripción estará integrada por 7.3 secciones electorales. La pretensión declarada de los partidos políticos para acrecentar los espacios de democratización de la ciudad no parece sustentarse en el diseño institucional aprobado, donde no se previeron las grandes asimetrías y las condiciones diferenciadas de las respectivas demarcaciones y, en cambio, propusieron un diseño que aplica a tabla rasa un criterio general sin la menor consideración de las condiciones particulares de las demarcaciones. Crear circunscripciones sin tener en cuenta el tamaño de la población es una decisión desafortunada y al hacerlo se lanza una señal de solo buscar un ajuste superficial a la representación institucional del gobierno de la ciudad, no de transformar de manera profunda el sistema político electoral y el funcionamiento de la ciudad y de sus demarcaciones.⁷

ESCENARIOS POLÍTICO-ELECTORALES: LA DEMARCACIÓN DE TLALPAN

La demarcación territorial de Tlalpan se tomó como objeto de estudio inmediato por ser una alcaldía donde coexisten actores políticos con diferentes niveles socioeconómicos, ciudadanos con niveles de escolaridad y cultura diferenciados, y por ser un espacio diverso desde el punto de vista territorial; lo anterior le confiere el carácter de ser una demarcación considerada como un microcosmos representativo de la diversidad en la Ciudad de México.

En este apartado nos centramos en Tlalpan como un caso que puede ser ilustrativo de los escenarios posibles, considerando la incorporación de las circunscripciones como parte de la institucionalidad electoral en las demarcaciones. Para ello, primero describiremos el perfil sociopolítico de sus circunscripciones, aso-

⁷ Para diluir las asimetrías en términos de representación, tendrían que segmentarse las dos demarcaciones más densamente pobladas: para la segmentación de Iztapalapa podría tomarse como referente las recién creadas circunscripciones y segmentarla hasta en tres demarcaciones que quedarían compuestas con poco más de 600 000 habitantes; lo mismo debería hacerse con la demarcación Gustavo A. Madero, pero en dos demarcaciones y quedarían integradas por poco más de 500 000 habitantes. En ambas situaciones se debería replicar el diseño institucional creado en la CDMX en relación a las alcaldías.

ciándolo a las preferencias y tendencias electorales,⁸ con el fin de analizar desde las secciones y las recién creadas circunscripciones el impacto político que podrían tener en el funcionamiento de las alcaldías y consejos de sus demarcaciones, así como en la correlación de fuerzas resultante.

Perfil sociopolítico de la demarcación Tlalpan

La demarcación territorial de Tlalpan es la cuarta demarcación más poblada de la CDMX, muy por debajo de Iztapalapa con sus casi dos millones de habitantes y de la Gustavo A. Madero con poco más de un millón, pero apenas por debajo de Álvaro Obregón que tiene 700 000 habitantes. En Tlalpan conviven 677 104 pobladores y la demarcación está dividida en 355 secciones electorales, las cuales, en el marco de la reforma política de la ciudad son el punto de partida para integrar las seis circunscripciones en las que será dividido el territorio de la demarcación; de suerte que en promedio cada una de las seis circunscripciones estará integrada por 59 secciones electorales.

En la Ciudad de México se ha generado un modelo espacial en el que conviven la pobreza extrema y la riqueza.⁹ La demarcación de Tlalpan no es la excepción, como se apreciará en los cuadros que adelante se presentan y con los que haremos una revisión más pormenorizada de la demarcación y las circunscripciones en las que se ha dividido su territorio para estructurar el Concejo de su Alcaldía. Con ello podremos identificar si las variables sociopolíticas que hemos seleccionado tienen algún efecto en las preferencias electorales de los habitantes de esas secciones que integran las circunscripciones de la demarcación.

⁸ Es conveniente señalar que para estructurar el trabajo fusionamos dos bases de datos con la intención de observar si alguna de las variables socioeconómicas define una posible tendencia en relación a las preferencias electorales y su probable impacto en la configuración de los Concejos de las Alcaldías. Las bases de referencia son: El Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, ya que es una herramienta que permite analizar los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 en la Ciudad de México de la sección electoral. El Inegi señala que, mediante la información contenida, es posible hacer diagnósticos y planeación de estrategias territoriales en las escalas de distrito y sección electoral.

⁹ Este proceso de convivencia de grupos de población con altos niveles socioeconómicos y de educación, con otros grupos de bajos niveles, es lo que los geógrafos han denominado como *segregación residencial*. Hay estudios en los que se describe y explica el proceso de transformación de las grandes ciudades en América Latina: “se dice que los barrios cerrados y los nuevos desarrollos residenciales para las clases acomodadas se han localizado incluso dentro del perímetro de los barrios más pobres en las zonas más periféricas”. Guillermo Aguilar y Pablo Mateos, *Diferenciación sociodemográfica del espacio urbano de la Ciudad de México*, EURE, vol. 37, núm. 110, abril, 2011, pp. 5-30.

El promedio de escolaridad en la demarcación es de 11.25 años y solamente un 3.23% de la población de más de 15 años no fue a la escuela; también se puede decir que los habitantes de Tlalpan han cursado al menos hasta el segundo año de preparatoria en promedio, y que el 60.71% de la población de más de 18 años cuenta con educación posbásica (ver cuadro 13.3). Al parecer, en Tlalpan la educación es un bien accesible para la gran mayoría de la población que en ella habita, lo cual debe considerarse positivo. Por otra parte, el promedio de ocupantes en las viviendas particulares es de 3.58 habitantes y el nivel de desempleo es de 3.07%, lo cual indica que se trata de una población con características socioeconómicas relativamente estables. No obstante, la demarcación de Tlalpan es un espacio sociopolítico de contrastes acentuados.¹⁰

CUADRO 13.3. VARIABLES SOCIOPOLÍTICAS POR CIRCUNSCRIPCIÓN

Circunscripción	Promedio ocupantes en vivienda particular	Promedio de años de escolaridad	Población de 18 años y más con educación posbásica (%)	Población desocupada censo 2010 (%)	Población de más de 15 años sin escolaridad (%)
Total Tlalpan	3.58	11.25	60.71	3.07	3.23
1 ^a	3.48	11.34	61.80	3.32	3.24
2 ^a	3.57	11.37	62.20	2.73	4.45
3 ^a	4.17	8.66	33.13	2.68	5.82
4 ^a	3.81	10.52	53.79	2.90	3.28
5 ^a	3.87	9.75	45.76	3.36	4.07
6 ^a	3.22	13.11	79.16	3.14	0.99

Fuente: Elaboración propia con base en El Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, Inegi, 2010; Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2015, Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Por su extensión territorial, la demarcación de Tlalpan es de las más grandes de la Ciudad de México, tiene una superficie de 309.7 km² y mantiene condiciones que han propiciado un crecimiento en el que coexisten lo rural y lo urbano.

¹⁰ Los geógrafos Aguilar y Mateos han propuesto que, desde el punto de vista espacial, en la CDMX deben distinguirse al menos seis *clusters*: 1) periferia urbano-rural marginal, 2) empleados de oficinas en unidades habitacionales, 3) proletariado periférico, 4) élites urbanas, 5) zonas mezcladas, 6) clase media educada, *op. cit.*, pp. 19-21.

El cuadro 13.3 muestra en primer lugar que hay una diferencia muy clara en la demarcación de Tlalpan: en las circunscripciones 1ª, 2ª, 4ª y 6ª se asientan las colonias urbanas de la demarcación con menor promedio de ocupantes por vivienda (3.48, 3.57, 3.81 y 3.22 respectivamente); en esas cuatro circunscripciones se encuentra el mayor nivel de escolarización de la población, en promedio tienen al menos dos años de estudios a nivel preparatoria, e incluso en la sexta circunscripción los habitantes tendrían como promedio un año de estudios universitarios; también, de nueva cuenta, las cuatro circunscripciones tienen los porcentajes más altos de población mayor a 18 años con estudios posbásicos (61.80%, 62.20%, 53.79% y 79.16%, respectivamente). En contraste, las circunscripciones 3ª y 5ª presentan mayor densidad de ocupación por vivienda (4.17 y 3.87, respectivamente); menor nivel educativo en su población (8.66 años de escolarización y 9.75, respectivamente) que en promedio cubre solo secundaria completa, y un sector poblacional mayor a 18 años con estudios posbásicos, que cubre 33% y 45.7% de este sector.

De manera que los indicadores señalados muestran que las circunscripciones 1ª, 2ª, 4ª y 6ª corresponden a un perfil preponderantemente urbano, mientras que las circunscripciones 3ª y 5ª a uno rural.

Otra variable que tomamos para el análisis del perfil socioeconómico de la demarcación fue la población desempleada. Los especialistas en el tema¹¹ han señalado de manera muy persuasiva y consistente que las tasas de desempleo en nuestro país no son el mejor instrumento para analizar dicho fenómeno, los datos corroboran dicha opinión: situar el desempleo en 3.07% en la demarcación de Tlalpan oculta el problema del subempleo y el empleo en la economía informal. Vale la pena hacer una reflexión sobre los datos del cuadro, paradójicamente, en la 3ª circunscripción, donde la población tiene un menor grado de escolaridad, también se registra la tasa más baja de desempleo (2.68%) en la demarcación.

Tendencias de la demarcación por partidos y circunscripciones

Para la construcción de los posibles escenarios electorales que podrían ocurrir en el año 2018, recurrimos a un ejercicio en el que tomamos los resultados de las elec-

¹¹ David S. Kaplan, "El peculiar comportamiento de la tasa de desempleo. El uso de la brecha laboral en vez de la tasa de desempleo para analizar el mercado laboral mexicano genera resultados más intuitivos", *Animal Político*, 19 de septiembre de 2017, [<http://www.animalpolitico.com/blogue-ros-blog-mexico-como-vamos/2017/09/19/peculiar-comportamiento-la-tasa-desempleo/>]. David S. Kaplan es especialista sénior en la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ciones locales de la CDMX del 2015¹² y los aplicamos con estricto apego territorial en las circunscripciones establecidas como resultado de la reforma de la CDMX. Al mismo tiempo, en el ejercicio incorporamos el nivel de escolaridad predominante en cada una de las seis circunscripciones de Tlalpan como una variable fundamental del electorado que es objeto de atracción de los partidos políticos en la contienda electoral.¹³

Así, para el estudio del comportamiento y las preferencias electorales de la ciudadanía tlalpeña, proponemos este ejercicio tomando como unidad de análisis las circunscripciones y centrando la atención en las principales fuerzas políticas de la demarcación, en este caso nos referimos al PAN, PRD y Morena.

El primer ejercicio que proponemos es analizar los resultados electorales por cada partido: al tomar la votación de cada partido y calcular el porcentaje de votos obtenidos en las diferentes circunscripciones (véase cuadro 13.4), observamos que el PAN obtuvo 34.43% de sus votos en la 6ª circunscripción donde el promedio de escolaridad es de 13.11 años y es la circunscripción con mejor formación escolar de su población adulta en toda la demarcación (ver cuadro 13.3). Con ello podemos apreciar y dimensionar una primera tendencia: el PAN tiene su principal mercado político en los segmentos de población con mayores niveles de educación; confirmando que los votantes del PAN son individuos que tienen altos grados de escolaridad.¹⁴

Por el contrario, el PRD obtuvo el mayor porcentaje de sus votos (25.94%) en la 3ª circunscripción que es la más rural de la demarcación y donde el promedio de escolaridad de la población mayor de 18 años es de apenas 8.66 años; es decir, ni siquiera la secundaria completa. El PRD obtuvo 44.26% de sus votos en las dos circunscripciones más rurales y con menor nivel educativo (la 3ª y la 5ª). Aquí encontramos una segunda tendencia: a menor nivel educativo es más probable que los votantes se decanten por el PRD, o que incluso los mecanismos clientelares¹⁵ que utiliza para promover el voto a su favor tengan más probabilidades de funcionar en estos espacios rurales que en las circunscripciones centrales de la demarcación.

¹² Este ejercicio hipotético toma en consideración que en 2015 ya se presentaron a la competencia electoral los nueve partidos que acudirán a la contienda local en 2018.

¹³ Tejera y Rodríguez han realizado investigaciones en Iztapalapa y Cuajimalpa. Ellos han documentado y explicado de manera muy convincente los resultados electorales en ambas delegaciones, mostrando que los niveles socioeconómicos definen las preferencias electorales. En nuestro caso, delimitamos el análisis a la correlación que hay entre las preferencias electorales y los niveles educativos. Véase: Héctor Tejera Gaona y Emanuel Rodríguez Domínguez, "Redes políticas y voto por la izquierda en la Ciudad de México; las elecciones del 2012", *Iztapalapa, Revista de ciencias sociales y humanidades*, núm. 73, año 33, julio-diciembre, 2012, pp. 13-36.

¹⁴ Carlos Vilalta Perdomo, *op. cit.*, p. 583.

¹⁵ Héctor Tejera y Emanuel Rodríguez, *op. cit.*, p. 18.

CUADRO 13.4. PREFERENCIAS ELECTORALES POR CIRCUNSCRIPCIÓN Y NIVEL DE ESCOLARIDAD

Partidos políticos*

Circunscripción	Promedio años de escolaridad	PAN		PRI		PRD		PVEM		PT	
		Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%
1 ^a	11.34	6759	19.15	4522	20.10	7398	15.45	1421	15.81	608	20.77
2 ^a	11.37	7067	20.02	3614	16.07	6975	14.57	1507	16.76	441	15.06
3 ^a	8.66	1953	5.53	2565	11.40	12416	25.94	1636	18.20	400	13.66
4 ^a	10.52	3694	10.47	2974	13.22	7457	15.58	1110	12.35	443	15.13
5 ^a	9.75	3671	10.40	2989	13.29	8771	18.32	1895	21.08	498	17.01
6 ^a	13.11	12152	34.43	5830	25.92	4853	10.14	1421	15.81	538	18.37
Total	11.25	35296	100	22494	100	47870	100	8990	100	2928	100

Fuente: Elaboración propia con base en El Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, Inegi, 2010; Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2015, Instituto Electoral de la Ciudad de México.

CUADRO 13.4 (CONTINUACIÓN)

Circunscripción	Partidos políticos*											
	MC		NA		Morena		PH		ES		Total	
	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%
1 ^a	911	19.27	725	19.05	12998	19.33	1139	18.96	1875	18.64	38356	18.32
2 ^a	891	18.85	637	16.74	11316	16.83	963	16.03	1952	19.40	35363	16.89
3 ^a	425	8.99	391	10.28	8808	13.10	603	10.04	1004	9.98	30201	14.42
4 ^a	626	13.24	534	14.03	11088	16.49	804	13.39	1229	12.22	29959	14.31
5 ^a	686	14.51	677	17.79	11679	17.37	931	15.50	1591	15.81	33388	15.94
6 ^a	1189	25.15	841	22.10	11347	16.88	1566	26.07	2410	23.95	42147	20.13
Total	4728	100	3805	100	67236	100	6006	100	10061	100	209414	100

Fuente: Elaboración propia con base en El Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, Inegi, 2010; Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2015, Instituto Electoral de la Ciudad de México.

El caso de Morena es muy contrastante respecto a las dos claras tendencias detectadas con el PAN y el PRD, donde el nivel educativo resulta una variable explicativa muy importante de los comportamientos electorales favorables a estos dos partidos: es claro que en el caso del PAN, a mayor nivel educativo es más probable que los votantes elijan a candidatos panistas; mientras que en el caso del PRD es al revés; sus votantes mayoritariamente tienen niveles educativos bajos.

Morena no responde a esas dinámicas descritas. Si observamos con detalle los datos contenidos en el cuadro 13.4, veremos que sus votantes están repartidos de forma equilibrada entre las distintas circunscripciones; es decir, Morena no parece asentar su mercado electoral en atributos vinculados a los niveles educativos de la ciudadanía. Por tanto, más que una tendencia, para Morena aventuramos una hipótesis: es probable que su eficacia electoral esté más asentada en cuestiones ideológicas que trascienden lo estrictamente material; lo que une a los electores en torno a la figura de Morena va más allá de cuestiones estrictamente de clase social o nivel socioeconómico. Los datos contenidos en el cuadro de referencia parecen validar la hipótesis formulada. Como alternativa electoral, Morena ha logrado penetrar en prácticamente todos los segmentos o niveles educativos de los habitantes de la Ciudad de México.

Un segundo ejercicio, complementario al anterior, lo haremos tomando como referencia del análisis los cinco intervalos de escolaridad establecidos en función de los ciclos educativos, como se muestra en el cuadro 13.5. El criterio establecido fue separar la población con estudios básicos, primaria y secundaria (0 a 9 años); luego los siguientes ciclos completos de estudios medios superiores (10, 11 y 12 años), y, finalmente, la población que tiene estudios de licenciatura (más de 12 años de estudio).

Puesto que en la demarcación de Tlalpan los principales partidos políticos son Morena, el PRD y el PAN, en esta sección del trabajo nos centraremos en el análisis de la eficacia electoral de dichos partidos, aunque en el cuadro que utilizamos se encuentran los datos de todas las opciones políticas, por si el lector quiere ampliar la perspectiva.

Con los resultados que se presentan en el cuadro podemos hacer un análisis detallado de la incidencia de los partidos en los sectores del electorado definidos por su nivel de estudios.

Como puede verse, Morena obtuvo 67 236 votos en la elección de 2015, de los cuales 16.40% provino del primer nivel de escolaridad (primaria y secundaria), el 24.28% de los votantes con un año del nivel preparatoria, otro 26% de quienes tienen segundo año de preparatoria, 9.49% de sus votantes tiene estudios completos a nivel media superior, mientras que el restante 23.83% de sus votantes cuenta con más de 12 años de estudios, lo cual corresponde a estudios universitarios. Lo interesante de este análisis segmentado de los votantes de Morena es que ratifica lo

señalado anteriormente: no hay una concentración de sus votantes en un segmento determinado, sino que hay una distribución más o menos homogénea en los diversos niveles educativos que configuran el electorado de la demarcación (ver cuadro 13.5).

Por el contrario, en el caso del PRD podríamos señalar que su captura electoral se encuentra en ciudadanos con un perfil educativo bajo: de los 47 870 votos que consiguió en la elección de 2015, 29.19% de esos votos corresponde a electores con solo primaria o secundaria, 28.90% tiene el primer año de nivel medio superior, otro 22.70% de sus votantes tiene segundo año de estudios medios superiores, solamente el 7.28% tiene estudios completos a nivel medio superior y finalmente solo el 11.93% de sus votantes tienen estudios universitarios. Prácticamente, seis de cada diez votantes del PRD no rebasa el primer año de bachillerato. Se confirma una tendencia muy clara: la votación favorable al PRD decrece conforme el grado de estudios de los ciudadanos es mayor (ver cuadro 13.5).

Respecto al PAN, este partido ha concentrado a su electorado entre la población más educada, como puede apreciarse en el cuadro de referencia: de los 35 296 votos, solo 7.76% los obtuvo entre la población con educación básica; el 13.77% de sus votantes tiene el primer año de estudios a nivel medio superior, mientras que el 17.02% tiene el segundo año de estudios de preparatoria o equivalente, además, el 10.03% de sus votantes cuenta con estudios completos a nivel medio superior, y, finalmente, 51.41% de los votos que obtuvo en la demarcación corresponde a ciudadanos con estudios universitarios.

Así como el PRD es el partido con un electorado menos educado, el PAN coopta el electorado con mayores niveles de educación. La concentración de este tipo de electorado en el PAN es la más evidente; no hay otro partido que concentre tan alto porcentaje en este sector del electorado. Por debajo del PAN se encuentran el PRI y MC con 36.02% y 33.19%, respectivamente (ver cuadro 13.5).

Finalmente, teniendo como referencia los resultados electorales de la elección de 2015 y el análisis de las circunscripciones, se puede proyectar un escenario para las elecciones de julio de 2018, el cual mostramos en el cuadro 13.6: la coalición PAN-PRD-MC obtendría de manera agregada el 41.97% de las votaciones en la demarcación de Tlalpan, mientras que la coalición Morena-PT-PES se llevaría el 38.31 de la votación efectiva, en un lejano tercer lugar quedaría la coalición del PRI-PVEM-NA con 16.85%. Como puede verse, el margen de victoria entre el primero y el segundo lugar es de poco más de tres puntos porcentuales y en términos absolutos estamos hablando de un margen de victoria de 7 669 votos.

CUADRO 13.5. PREFERENCIAS ELECTORALES POR NIVEL EDUCATIVO Y POR PARTIDO POLÍTICO (2015)

Nivel de estudios	Partidos políticos*											
	PAN		PRI		PRD		PVEM		PT			
	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%		
0-9	2 739	7.76	3 140	13.96	13 974	29.19	1 970	21.91	479	16.36		
9.01-10	4 861	13.77	4 535	20.16	13 834	28.90	2 398	26.67	762	26.02		
10.01-11	6 009	17.02	4 585	20.38	10 867	22.70	2 112	23.49	808	27.60		
11.01-12	3 541	10.03	2 132	9.48	3 483	7.28	676	7.52	272	9.29		
12.01-14.19	18 146	51.41	8 102	36.02	5 712	11.93	1 834	20.40	607	20.73		
Total Tlalpan	35 296	100	22 494	100	47 870	100	8 990	100	2 928	100		

Fuente: Elaboración propia con base en El Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, Inegi, 2010; Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2015, Instituto Electoral de la Ciudad de México.

CUADRO 13.5. (CONTINUACIÓN)

Años de escol.	Partidos políticos*											
	MC		NA		Morena		PH		ES		TOTAL	
	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%	Vot.	%
0-9	604	12.7	564	14.8	11024	16.4	778	12.9	1269	12.6	36541	17.4
9.01-10	1013	21.4	930	24.4	16322	24.2	1268	21.1	2236	22.2	48159	22.9
10.01-11	1089	23.0	875	23.0	17489	26.0	1344	22.3	2396	23.8	47574	22.7
11.01-12	453	9.5	356	9.3	6379	9.4	562	9.3	1032	10.2	18886	9.0
12.01-14.19	1569	33.1	1080	28.3	16022	23.8	2054	34.2	3128	31.0	58254	27.8
Total	4728	100	3805	100	67236	100	6006	100	10061	100	209414	100

Fuente: Elaboración propia con base en El Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, Inegi, 2010; Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2015, Instituto Electoral de la Ciudad de México.

CUADRO 13.6. PROYECCIÓN ELECTORAL PARA JULIO DE 2018

Circunscripción	PAN-PRD-MC	PRI-PVEM-NA	Morena-PT-PES
1ª	39.28	17.38	40.36
2ª	42.23	16.28	38.77
3ª	48.99	15.20	33.81
4ª	39.31	15.41	42.59
5ª	39.32	16.66	41.24
6ª	43.17	19.20	33.92
Total Alianzas	41.97	16.85	38.31

Fuente: Elaboración propia con base en El Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, Inegi, 2010; Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2015, Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Si el electorado se comportara como en la elección de hace tres años (2015), ganaría la coalición PAN-PRD-MC. Sin embargo, surge la siguiente interrogante: ¿los mandos medios de los partidos y sus equipos de movilización responderán de manera acrítica a las disposiciones de los equipos dirigentes? Hay varios ejemplos de elecciones en las que las burocracias partidistas han sido abandonadas en pleno proceso electoral.

Por ello, Morena también tendrá que desarrollar una narrativa que explique a sus votantes las razones por las que se coaliga con el PES; ¿sus votantes y simpatizantes se mantendrán fieles al partido? Desde nuestro punto de vista creemos que sí, al ser un partido político que ha centrado su discurso y narrativa en cuestiones ideológicas cuenta con sustentos de fidelidad que van más allá de las clases sociales y de los mecanismos corporativos y de creación de meras clientelas políticas. Sin embargo, lo anterior no es más que una hipótesis que será validada o rechazada con los resultados electorales de 2018.

Con los resultados de la elección de 2018 se verá con mayor claridad cuál de las fuerzas políticas es más eficaz desde el punto de vista electoral; será un excelente laboratorio para los analistas de políticas y de los procesos electorales.

REFLEXIONES FINALES

¿Cuáles son las repercusiones y los alcances de la reforma política de la CDMX? Todavía habrá que esperar a que lo plasmado formalmente en la reforma constitucional se concrete a nivel estructural, funcional y organizacional, al menos luego del

proceso electoral de julio de 2018, para tener referentes y evidencia del juego que los diversos actores asumirán bajo las modalidades planteadas por la reforma para la vida pública de la ciudad.

No obstante, a partir de lo expuesto se puede sostener que la reforma a la CDMX tendrá importantes repercusiones sociopolíticas en las demarcaciones territoriales y, aun con las limitaciones señaladas en los dos primeros apartados de este texto, la reforma podría ser una plataforma para desarrollar mejores condiciones de gobernabilidad, gobernanza y representación ciudadana.

Las conclusiones que por ahora podemos formular, las agruparemos en dos grandes bloques: 1) los efectos institucionales de la reforma en la integración de las alcaldías y la formación de la agenda en las demarcaciones, 2) el fuerte vínculo que tiene el nivel educativo con las preferencias electorales de la ciudadanía, en la CDMX.

En relación al primer bloque de conclusiones, debe señalarse que si bien la reforma tiene componentes no del todo positivos (la distribución 60 /40 de los concejales), la introducción de la circunscripción electoral es un acierto y es previsible que producirá efectos positivos para la vida democrática del ámbito local. ¿A qué nos referimos? En el Concejo de la demarcación de Tlalpan, por ejemplo, habrá asientos para los concejales de las seis circunscripciones; es decir, habrá representantes con agendas claramente diferenciadas por el hecho de proceder de espacios rurales o urbanos. El alcalde/alcaldesa y el Concejo deberán desarrollar mecanismos para procesar y conciliar las agendas de dichos representantes, de lo cual se desprende la posibilidad de que, por primera vez, en la ciudad haya mecanismos formales para que las problemáticas encuentren cauces institucionales para su solución. De esta manera, se limitarían los espacios de informalidad donde las organizaciones sociopolíticas iban a negociar con las autoridades de la demarcación por vías clientelares. Quizá esta posibilidad es lo que podría generar un efecto muy benéfico en la vida pública y política de la ciudad.

Por otro lado, y vinculado al anterior grupo de conclusiones, debe señalarse, como se demostró, que el nivel educativo influye en los comportamientos electorales de los ciudadanos de la demarcación Tlalpan: a mayor educación es más probable que los ciudadanos voten por el PAN, y a menor nivel educativo es más probable que los votantes elijan alternativas como el PRD; por su parte, Morena es un partido más transversal, ha logrado penetrar en segmentos de la población con bajos niveles de escolaridad, pero también ha sido muy eficaz para atraer a los votantes de niveles de escolaridad alta. El PRI también tiene una influencia transversal semejante, pero con menor eficacia de cooptación electoral.

Esta distribución tan notoria del electorado por segmentos educativos refleja una composición sociopolítica que exige tratamientos diferenciados de gestión y

relaciones políticas más sensibles.¹⁶ Sin duda, también el peso del factor educativo es y será particularmente importante en la configuración de alianzas y coaliciones político-electorales.

El formato político-administrativo de la reforma y su diseño para las alcaldías y concejos de las demarcaciones, si bien no desaparecerán el clientelismo en la ciudad, quizá abrirán espacios institucionales para la discusión y procesamiento de las demandas pluralistas de la sociedad, lo cual es promisorio y puede conducir a una mejor relación entre autoridades políticas y ciudadanía.

Finalmente, se podría conjeturar que la reforma política de la CDMX, aun con las limitaciones y críticas que ha cosechado, podría representar un soporte para la vida democrática no solo de la CDMX, sino para la vida pública del país; sobre todo porque se apoya en una ciudadanía relativamente mejor configurada en términos de su nivel educativo, acceso a la información y cultura política. El alcance democrático de la reforma en buena medida dependerá de que las autoridades políticas, los partidos y las organizaciones sociales tengan capacidad de comprensión política para percibir, actuar y ampliar los cauces democráticos de la propia reforma.

ADENDA

En el capítulo nos referimos a las elecciones de 2015 y como elemento adicional planteamos un escenario sobre lo que podría ocurrir en el proceso electoral de 2018. Es importante señalar que el texto fue escrito en los primeros meses del año 2018, por lo que se juzgó necesario hacer una revisión de los resultados ocurridos en la elección del 1º julio de 2018 y contrastarlo con el escenario que habíamos proyectado.

Los resultados superaron con mucho lo que habíamos anticipado. La aparición de Morena en el contexto nacional colapsó el sistema de partidos. La campaña y la

¹⁶ Desde la antropología política se ha documentado que los “ciudadanos buscan entablar con los políticos relaciones de reciprocidad sustentadas en algo más que en compromisos a futuro, en promesas de que gestionarán peticiones o entrega de ‘regalos utilitarios’ en mítines y festivales. Buscan establecer negociaciones sobre beneficios puntuales, tangibles y duraderos que respondan a demandas tales como la gestión para el otorgamiento de un crédito de vivienda. Intentan que estas relaciones tengan un carácter de largo plazo durante el cual los ‘patrones’ (para muchos las más pobres, más bien percibidos como ‘patronos’) intermedian entre ellos y las instituciones gubernamentales y en retribución los apoyan políticamente [...] Son relaciones carismáticas, personales y personalizadas, propiciadas y sustentadas por la desigualdad económica y política entre quienes las entablan, por lo que muestran un carácter autoritario”. Héctor Tejera Gaona, “Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: las disonancias entre cultura y democracia en la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología* 71, núm. 2, abril-junio, 2009, pp. 255-256. También se ha documentado el asunto en Alan Ware, *Partidos políticos y sistema de partidos*, Madrid, Ediciones Istmo, 2004, pp. 311-313.

figura de Andrés Manuel López Obrador generó un efecto de arrastre electoral del cual se beneficiaron las campañas de Morena a puestos de elección en todos los niveles de gobierno, entre ellos las alcaldías de la CDMX y, por supuesto, la alcaldía de Tlalpan no fue la excepción.

Como evidencia de lo anterior presentamos los dos siguientes cuadros en los que se aprecia con mucha claridad tanto el efecto de arrastre de la campaña presidencial a nivel agregado en la alcaldía de Tlalpan, como en cada una de sus circunscripciones.

CUADRO 13.7. ELECCIÓN ALCALDÍA DE TLALPAN (2015)

Circunscripción	PAN+PRD+MC	PRI	PVEM	Morena+PT+PES
1 ^a	15 068	4 522	1 421	15 481
2 ^a	14 933	3 614	1 507	13 709
3 ^a	14 794	2 565	1 636	10 212
4 ^a	11 777	2 974	1 110	12 760
5 ^a	13 128	2 989	1 895	13 768
6 ^a	18 194	5 830	1 421	14 295
Total	87 894	22 494	8 990	80 225

Fuente: Elaboración propia con base en El Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, Inegi, 2010; Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2015, Instituto Electoral de la Ciudad de México.

CUADRO 13.8. ELECCIÓN ALCALDÍA DE TLALPAN (2018)

Circunscripción	PAN +PRD+MC	PRI	PVEM	Morena +PT+PES	Nueva Alianza	PH
1 ^a	18 318	5 554	3 332	35 607	702	1 313
2 ^a	19 128	5 939	2 919	32 884	680	1 246
3 ^a	14 432	2 997	2 688	32 392	564	959
4 ^a	14 232	4 001	3 111	30 755	555	1 095
5 ^a	14 042	4 443	2 407	38 350	732	1 274
6 ^a	25 484	8 793	4 566	28 853	862	1 496
Total	105 636	31 727	19 023	198 841	4 095	7 383

Fuente: Elaboración propia con base en El Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, Inegi, 2010; Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2018, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.

A lo largo del capítulo se mencionó que la suma automática de los votos de la coalición PAN, PRD y MC en la elección de 2015 era una alianza potencialmente ganadora, pero con un margen muy estrecho y a condición de que las élites partidistas de los coaligados logaran mantener un control sobre sus estructuras territoriales y sus electores. Sin embargo, como también lo advertíamos, las élites de los partidos, sobre todo las del PRD, no lograron construir una narrativa con la que logaran convencer a sus bases electorales para que votaran por una alianza en la que había más contradicciones que puntos de acuerdo; por ejemplo, nunca pudieron conciliar la posición tradicional del PAN respecto al aborto con las posiciones más liberales de los partidarios del PRD.

También señalábamos que en las circunscripciones 3ª y 5ª hay un porcentaje mayor de población que tienen los menores niveles de educación en Tlalpan, y, por tanto, las estrategias del voto corporativo ahí se dan con mayor intensidad. Esas circunscripciones son donde el PRD había demostrado tener más eficacia electoral pero en la elección de 2018 fue Morena quien logró conseguir para sí un avance muy notable en ambos espacios territoriales; en dichas circunscripciones Morena logró triplicar su votación, al parecer como resultado combinado entre una gestión eficaz de los programas sociales de la entonces jefa delegacional Claudia Sheinbaum y el efecto AMLO, lo que produjo un vuelco electoral sin precedentes en la demarcación de Tlalpan y en sus espacios locales.

Por otro lado, Morena logró un resultado disruptivo en la 6ª circunscripción donde la población tiene mayores niveles educativos: en ese espacio político, Morena logró duplicar su votación (es decir, un crecimiento de 100%); mientras que la coalición del PAN+PRD+MC solo logró incrementar el 40% de sus votantes en 2018 respecto a 2015. En todas las restantes circunscripciones Morena logró duplicar su votación en las elecciones de 2018, en comparación a las de 2015.

A manera de resumen: pese a que Morena formalmente aparece en 2012 como asociación civil y hasta el mes de julio de 2014 obtiene su registro como partido político, en realidad AMLO y su círculo cercano participan activamente desde la campaña de 2006 en los procesos electorales y han construido una narrativa en la que se presentan como una alternativa política distinta y con un proyecto alternativo de nación. La inusitada irrupción de Morena en el sistema de partidos debe entenderse como un proceso político con hondas raíces en el pasado. No es un fenómeno que data de 2015, cuando participaron electoralmente por primera vez, mas no debe olvidarse que las condiciones sociopolíticas y electorales nunca son permanentes.

REFERENCIAS

- Aguilar Adrián Guillermo y Mateos Pablo, *Diferenciación sociodemográfica del espacio urbano de la Ciudad de México*, EURE, vol. 37, núm. 110, abril, 2011.
- Guillén López Tonatiuh, *Los gobiernos municipales y la democracia en México*, México, IFE, 1999.
- Kaplan, David S., “El peculiar comportamiento de la tasa de desempleo. El uso de la brecha laboral en vez de la tasa de desempleo para analizar el mercado laboral mexicano genera resultados más intuitivos”, *Animal Político*, 19 de septiembre de 2017.
- Ramírez López Rigoberto y Zamora Fernández de Lara Gerardo, “Las Alcaldías de la CDMX ante los espejos constitucionales”, en Alejandra Toscana Aparicio y M. Alejandro Carrillo Luvianos (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, México, UAM-X, 2017.
- Tejera Gaona Héctor y Emanuel Rodríguez Domínguez, “Redes políticas y voto por la izquierda en la Ciudad de México; las elecciones del 2012”, *Iztapalapa Revista de ciencias sociales y humanidades*, núm. 73, año 33, julio-diciembre, 2012.
- Tejera Gaona Héctor, “Prácticas políticas, imaginarios y ciudadanía: las disonancias entre cultura y democracia en la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, 2009.
- Vilalta Perdomo Carlos J., “¿Se puede predecir geográficamente los resultados electorales? Una aplicación del análisis de Clusters y outliers espaciales”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 23, núm. 3 (69), 2008.
- Ware Alan, *Partidos políticos y sistema de partidos*, Madrid, Ediciones Istmo, 2004.

Otras fuentes

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, mediante el cual se aprueba la delimitación de las Circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para la elección de Concejales en el Proceso Electoral de 2017-2018, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 2018.
- Constitución Política de la Ciudad de México, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, 2017.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, 2017.

Sistema de Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010.

Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2015, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2015.

Sistema de Consulta de Estadística de Resultados Electorales de 2018, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018.

TERCERA PARTE

14. MUJERES, REALIDADES, DEBATES Y POLÍTICA: UNA REFLEXIÓN

ANNA MARÍA FERNÁNDEZ PONCELA

PALABRAS INICIALES

HOY SE HABLA del triunfo de alcanzar la paridad para las mujeres en cargos políticos en ciertos espacios de la política.¹ También se expresan las problemáticas sobre este asunto y, en especial de la violencia hacia las mujeres en la política.² En todo caso, todavía hay aspectos polémicos abiertos de manera reciente sobre el tema que merecen ser tenidos en cuenta, así como seguir con su reflexión académica y, sobre todo, su resolución de carácter práctico.

El objetivo en este texto es un repaso y revisión, y hasta donde sea posible reflexión, en torno a las diversas cuestiones de la relación entre mujeres y política, algunos debates sobre su participación, en especial en el ámbito de la esfera de la política formal, esto es, su organigrama institucional, en la época reciente y en nuestros días. Si bien se trata de algo abierto y general, la mayoría de las experiencias, información y datos son del continente latinoamericano y del caso de México.

La pregunta eje es: ¿cuál es la caracterización general reciente y actual de la relación de las mujeres con la política institucional y particularmente su participación en esta esfera social? Esta pregunta se diversifica en un conjunto de interro-

¹ Nélica Archenti y María Inés Tula, “¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América latina”, *Seminario de Investigación*, núm. 9, Universidad de Salamanca, 2015, pp. 1-16

² Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Violencia política contra las mujeres en razón de género*, México, CNDH, 2018.

gantes a las cuales se da cuenta a lo largo de estas páginas. ¿Se confía en las mujeres políticas?, ¿se vota por las mujeres?, ¿qué estilos de hacer política tienen las mujeres?, ¿cuáles son las dificultades y las oportunidades de participación femenina en la política?

Los apartados que conforman el presente capítulo dan respuesta por medio de descripciones y presentación de datos e información, exposición de mitos, presentación de realidades, explicación de polémicas vigentes. Para ello se revisa documentación diversa, investigaciones de autores y autoras, así como instituciones, consultadas como fuentes secundarias, como resultados de estudios propios sobre algunas cuestiones tratadas. Este texto es el resultado de una revisión documental de los asuntos abordados, con fuentes de elaboración propia y revisión de trabajos diversos sobre el tema.

A continuación, unas palabras introductorias previas al desarrollo de los subtemas generados por las preguntas que ordenan esta exposición y que de manera general serán retomadas en las palabras de cierre del texto.

En el documento *La ONU en acción para la igualdad de género*, en México se apunta “que los mayores rezagos y desafíos en este ámbito (la participación política) se presentan en el nivel estatal y municipal” pese a la reciente Reforma Constitucional de la Paridad, así también subraya la importancia de “la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la participación y representación política en todos los niveles”³ Por otra parte, voces nacionales e internacionales alertan sobre el incremento de la violencia política hacia las mujeres, especialmente desde las elecciones de 2015.⁴

Estas dos cuestiones –materializar la paridad en la representación y evitar la violencia política de género– son los mayores retos actuales sobre el tema, entre otros por supuesto, pero que actualmente llaman la atención y parecer emerger con singular fuerza.⁵ Sin embargo, hay otros no tan destacados que merecen también atención y reflexión, y eso es lo que hacemos en este texto. Temas como un breve recuento histórico reciente de la confianza y preferencia por las mujeres políticas a la hora de la emisión del voto, el sufragio femenino, los estilos de hacer política y las características de las mujeres políticas, los condicionamientos y lastres *versus*

³ Organización de Naciones Unidas (ONU)-Mujeres, “La ONU en acción para la igualdad de género en México”, 2015, [www2.unwomen.org].

⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), “La violencia contra las mujeres demanda urgente atención de autoridades y sociedad, coinciden especialistas, durante un conversatorio en la CNDH”, 2016, [www.cndh.org.mx], (fecha de consulta: 14 de abril de 2018).

⁵ Ambos muy importantes, como se afirma, sin embargo, y por cuestiones de extensión no ha sido posible desarrollar en este trabajo pues requerirían un capítulo en sí mismo, por ello aquí únicamente se mencionan, mientras se abordan otras temáticas también interesantes e importantes, y quizás no siempre tan tenidas en cuenta por la investigación social.

las facilidades y los potenciales de la presencia y participación de las mujeres en la política. Como se observa, un recuento de las polémicas actuales para conocer y pensar en torno a ellas, para darnos cuenta y, en la medida de lo posible, solucionar o colaborar en ello.

Eso sí, tener presente que varios de los debates y polémicas aquí mostrados se encuentran en proceso, por lo que en ocasiones no hay datos suficientes para afirmar o negar determinadas posiciones, de ahí que se mantengan actualmente en discusión, y que este texto sea una aproximación al tema, el cual más que probar o refutar algo, lo que hace es ordenar y dar cuenta de la discusión, sus debates y sus realidades.

REALIDADES Y DEBATES: CONFIANZA HACIA LAS MUJERES Y SUFRAGIO FEMENINO

Confianza hacia las mujeres en la política

Se parte de una concepción o mito, si así se quiere considerar, que tradicionalmente consideraba que las mujeres no eran confiables y que había cierta tendencia a la preferencia de los candidatos masculinos por parte de la población en su conjunto, incluida la femenina.⁶

Sin embargo, hace algo más de una década las cifras de la encuesta Gallup para el Banco Interamericano de Desarrollo y Diálogo Interamericano en el 2000 señalaban que 57% de las personas consultadas consideraban que las mujeres eran mejores líderes que los hombres, además más mujeres (62%) que hombres (51%) así lo manifestaban.⁷

En 2004, en preguntas del Latinobarómetro sobre si los hombres son mejores líderes que las mujeres en política, de los 18 países participantes en ninguno se contestó con más de 50% de forma afirmativa, es más, el promedio del “sí” fue 28%. En el caso mexicano, la respuesta afirmativa fue de 14% que al lado de Uruguay (17%)

⁶ Anna María Fernández Poncela, “Participación social y política de las mujeres en México: un estado de la cuestión”, en Anna María Fernández Poncela (comp.), *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colmex, 1995; Anna María Fernández Poncela, *Hombres, mujeres y política. Una mirada desde la opinión pública y sus protagonistas*. México, UAM, 1997; M. Àngels Viladot i preses, *Les dones en política. Obrir camí i resistències al canvi*, Barcelona, Columna, 1999.

⁷ Mayra Buvinic y Roza Vivien, “La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina”, *Informe del Banco Interamericano de Desarrollo*, Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de informes técnicos, Washington DC, 2004. p. 1.

fueron los que respondieron con menores porcentajes, mientras que República Dominicana con la mitad de respuestas positivas y Honduras con 40% son quienes estuvieron más de acuerdo con el tema.⁸

Es claro que todavía perdura el viejo discurso que contiene la tradicional creencia, sin embargo, la población está cambiando de opinión en la práctica, hay una transformación de las percepciones ciudadanas hacia las mujeres en el ámbito de la política formal más favorable de lo que se sabía o creía. Esta tendencia parece abonada con estudios concretos de varios países.⁹

Un ejercicio estadístico de parametría en México de 2011 señala que la “mayoría de los mexicanos consideran que las mujeres tienen las mismas oportunidades que los hombres en la política y gobierno, con un 30% que no lo cree así. Al cuestionar sobre el liderazgo en política, el grueso de los encuestados (69%), dijo estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con que, en general, los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres”.¹⁰ Es más, según esta encuesta, la Presidencia de la República es el primer puesto que desempeñaría mejor una mujer (32%), en segundo lugar el cargo de gobernadora o Jefa de Gobierno (12%); 31% de la muestra no supo cuál puesto elegir. Por otra parte, 30% de las personas consultadas piensan que de llegar una mujer a presidenta, los mandatarios de otras naciones tomarían menos en cuenta sus opiniones y 57% afirma que sería igual. Finalmente, cuatro de cada diez personas encuestadas (38%) parece estar de acuerdo en distinto grado que las mujeres no pueden ejercer un cargo público debido a que son muy emocionales, mientras un porcentaje similar (36%) piensa que las mujeres son más influenciables, lo cual consideran es un impedimento para un cargo público. En este ejercicio el enunciado que tiene un mejor porcentaje de opiniones a favor señala

⁸ Yanina Olivera, “Las formas solapadas de la violencia contra la mujer”, 2004, p. 3, [www.lacapital.com.ar], (fecha de consulta: 11 de enero de 2018).

⁹ Fundación Chile 21, “Estudio de Opinión n° 20 Filiación política, características actuales y origen social de las mujeres líderes”, 2006, [www.chile21.cl/opinion], (fecha de consulta: 9 de abril de 2018); Mayra Buvinic y Roza Vivien, *op cit.*, 2004; Pepi Patrón, “Mujeres y política: hacia la perfecta normalidad”, 2006 [www.perupolitico.com], (fecha de consulta: 9 de abril 2018); Jana Morgan y Rosario Espinal, “Cultura política de la Democracia en República Dominicana”, *Informe*, USAID, Vanderbilt University, 2006; Coordinadora de la mujer en Bolivia, 2007, [www.coordinadoramujer.org], (fecha de consulta: 10 de febrero de 2018); Orlando D’Adamo *et al.*, “Mujeres candidatas: percepción pública del liderazgo femenino”, *Revista de Psicología Social*, núm. 23, Madrid, 2008; Corporación Humanas, “Encuesta mujeres y política”, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Santiago de Chile, 2008; Hábito de chicas, “Encuestas mujer y política 2008 (Corporación Humanas)”, 2008 [http://habitodechicas.blogstop.com], (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2017); Púlsar. Agencia informativa, “Difícil acceso de mujeres a la arena política en Ecuador”, 2009 [www.agenciapulsar.org], (fecha de consulta: 11 de febrero de 2018).

¹⁰ Parametría, “Mujeres en la política, el género a la Presidencia”, 2011, p. 1, [www.parametria.com.mx], (fecha de consulta: 21 de enero de 2018).

que las mujeres no tienen la experiencia que se precisa en el ejercicio de un cargo y 72% dice estar en desacuerdo.¹¹

Una encuesta aplicada en la capital del país en 2012 sobre las preferencias en torno al sexo de una candidatura a un puesto político indica que 58.7% dice no tener preferencias entre seleccionar a un hombre o a una mujer, si bien hay quien apunta a un hombre como preferencia (19.3%) –en este caso algo más de mujeres, lo cual rompe la tendencia contraria que se observa a lo largo de toda esta encuesta–, eso sí, 12.5% afirma no preferir ninguno –más los hombres. Entre quienes seleccionan a una mujer se encuentran más mujeres, según el sesgo de género¹² de que las mujeres prefieren mujeres de la mencionada encuesta.¹³

Al calor de los cambios legislativos relacionados con la paridad, sugieren algunos ejercicios estadísticos interesantes sobre el tema. En el año 2013, Parametría afirma en una encuesta nacional que entre 13 y 17% de personas no estaba de acuerdo con que haya una ley que exigiera igual número de mujeres y hombres en diferentes puestos: las cámaras legislativas, en la suprema corte de justicia, secretarías de Estado y candidatas a cargos de elección popular. Sin embargo, y esto es importante hacerlo notar, entre 74 y 80% sí estaba de acuerdo, esto es, la mayoría de la ciudadanía del país. El mismo ejercicio también solicitaba si el número de mujeres diputadas y senadoras era o no suficiente, 45% de la población consultada dijo que era insuficiente. Otro interrogante más fue en torno a si era positivo o negativo la igualdad entre ambos sexos en las cámaras legislativas, a lo cual 66% dijo que positivo. Además, 57% afirmó que el trabajo de la mujer en dicho puesto es igual al de un hombre y según 33% incluso mejor que el de éste.¹⁴ Esta misma empresa reiteró la encuesta en 2015 y los resultados fueron muy similares al ejercicio anterior: 80% de acuerdo con una ley que exija igual número de hombres y mujeres en cargos políticos para senadores(as) y diputados(as); 45% de acuerdo que las mujeres están insuficientemente representadas.¹⁵

En 2015 Demotecnia aplicó una encuesta nacional que señala que a 66% de la población le gustaría residir donde gobernara una mujer. Además, otra cuestión gi-

¹¹ *Ibid.*

¹² Se refiere a la tendencia detectada de favorecer con opinión positiva a los miembros del propio grupo, como parte de la necesidad de identidad interna y diferencia externa con otros grupos. Henri Tajfel, *Grupos humanos y categorías sociales*, Barcelona, Herder, 1984.

¹³ Anna M. Fernández Poncela, "Mujeres candidatas en la mira: percepciones y representaciones ciudadanas", *Revista Mexicana de Sociología*, año 76, núm. 1, enero, UNAM, México, 2014.

¹⁴ Parametría, 2013, [http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4630], (fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).

¹⁵ Parametría, 2015, [http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4752], (fecha de consulta: 21 de marzo de 2018).

raba en torno a si el partido que prefería postular a una mujer como candidata estaría dispuesto a votarla, 75% respondió de manera afirmativa.¹⁶

En el año 2018, Parametría realizó nuevamente su encuesta sobre percepción de la situación política de las mujeres y “la mayoría de las personas entrevistadas considera que las mexicanas tienen las mismas oportunidades que los hombres en distintos ámbitos, aun cuando datos de diferentes fuentes muestran que ello no corresponde a la realidad del país”.¹⁷ Algo que destaca de este ejercicio estadístico es que 69% de la población del país consideró que existe “un piso parejo” entre hombres y mujeres en la política y el gobierno. De 2011 a la fecha la opinión ciudadana sobre la igualdad de condiciones de mujeres y hombres en la política y el gobierno pasó de 66% a 69% como concepción favorable. Finalmente, una pregunta que también realiza esta encuesta sobre estar o no de acuerdo con que las mujeres puedan votar, prácticamente la totalidad de la muestra consultada respondió que sí (99%); además, 91% apoyó que las mujeres accedieran al cargo de presidentas municipales.

Una vez revisada la confianza y la opinión hacia las mujeres en la política, veremos el sufragio femenino, si las mujeres votan más o menos que la población masculina, y si estas sufragan por las propias mujeres.

Las mujeres votan más y lo hacen más por las mujeres

Se tiene la creencia o el mito de que a las mujeres les interesa menos la política que a los hombres e incluso que votan menos. El estudio ya clásico de Duverger en la década de 1950 todavía tiene secuelas en algunas consideraciones de este tipo, aunado a algunos estereotipos que persisten en la sociedad y que ciertos estudios recogen y se hacen eco. Si bien es cierto que en otras épocas las mujeres ejercen o ejercían, por regla general, su derecho al voto en menor número que los hombres, como varias investigaciones informan en varios países, en nuestros días esto está cambiando.¹⁸

¹⁶ Demotecnia, “Se vuelve obligatoria la paridad de género en comicios”, 2015 [http://www.demotecnia.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=145:se-vuelve-obligatoria-la-paridad-de-genero-en-comicios&catid=2:informacion-comentarios&Itemid=1].

¹⁷ Parametría, 2018, [www.parametria.com.mx/carta-parametria.php].

¹⁸ Elsa Chaney, *Women in Latin American Politics: The Case of Peru and Chile*, Tesis de doctorado, University of Wisconsin, 1971; William S. Blough, “Political Attitudes of Mexican Women”, *Journal Inter-American Studies and World Affairs*, vol 14, núm. 2, 1972; Jane Jaquette, “Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina”, Ponencia Seminario Mujeres, cultura cívica y democracia, PUEG (UNAM) / Unesco (ONU), México, 1996.

Pasemos a revisar algunos datos sobre el tema en la realidad mexicana en años recientes, por ejemplo, para las elecciones de 1988 se afirma que las mujeres sufragaron en menor medida que los hombres, eso sí, en el marco de un abstencionismo significativo.¹⁹ En 1994, y según información de una encuesta sobre la participación en las elecciones de dicha fecha, los hombres pensaban o tenían intención de votar en mayor medida que la población femenina: 89% dijo que votaría ante 84% de las mujeres que expresaron la misma intención, éstas sí fueron unas elecciones concurridas numéricamente hablando y según los resultados se considera que sufragó 78% del censo, y 90% de los hombres inscritos y dos de cada tres mujeres.²⁰

En otra encuesta nacional de 1996,²¹ se preguntó: “Cuándo hay elecciones algunas personas van a votar y otras no ¿en cuántas elecciones ha votado usted?” tras lo cual las respuestas obtenidas fueron: 13.3% dijo que nunca había acudido a sufragar, y el resto depositó su voto en más de una ocasión, si bien aquí no se detectan diferencias ni sesgos de género.²²

Diez años después, en las elecciones de 2006, en la cual sufragó alrededor de 62% de la ciudadanía masculina y 61% de la femenina, las diferencias tampoco son significativas: 64% de las amas de casa lo hizo, por señalar una cifra destacada.²³

En el año 2009, un estudio del IFE apunta que la participación femenina en las elecciones fue de 47.35%, lo cual significó que estuvo siete puntos arriba de la masculina que fue de 40.53%. Si se conjugan las variables *sexo* y *edad* se observa que entre 18 y 50 años las mujeres participan más que los hombres, eso sí, a partir de los 60 años es a la inversa. Es más la “brecha más grande entre sexos se da en los grupos de edad más jóvenes. En la población de 20 a 39 años, la participación femenina superó a la masculina en aproximadamente 10 puntos porcentuales.”²⁴

Esa misma tendencia ha sido mostrada y comentada por algunas casas encuestadoras. Como ilustración, Consulta Mifofsky afirma que, en 2003, 54% de quienes ejercieron su derecho al sufragio fueron mujeres y en 2009 la proporción subió dos puntos y quedó en 56%. Además, no solo es el promedio nacional, en todos los es-

¹⁹ Mori de México, “Resultados de la encuesta que soportan el trabajo gráfico”, *Excelsior*, México, 12 de agosto de 1994.

²⁰ Rosario Toledo, “El voto femenino: una aproximación cuantitativa”, Ponencia presentada en el IV Encuentro SOMEE, México, 1994.

²¹ Véase Fernández Poncela, *op. cit.* Se utilizan datos de una encuesta de 1996, pero la misma tendencia señalan las encuestas de Valores del IFE (1999), las de Segob (2001, 2003), por citar otras fuentes.

²² Anna M. Fernández Poncela, *op. cit.*

²³ GEA-ISA, “Encuesta de Salida 2 de julio de 2006”, [www.isa.org.mx], (fecha de consulta: 19 de diciembre de 2017).

²⁴ IFE, “Estudio censal sobre participación ciudadana. Elección federal 2011”, 2011, [www.ife.org.mx/docs/IFE], (fecha de consulta: 8 de octubre de 2017).

tados de la República las mujeres votan más que los hombres, incluso indistintamente en zonas urbanas y rurales. En algunos estados como Campeche, Coahuila, Querétaro y el Estado de México la diferencia es de 10 puntos porcentuales. Sin embargo, después de los 64 años se observa cierto declive y los hombres votan en mayor número que ellas. En 2009 la participación fue de 45%, “sin embargo, mientras los hombres votaron en proporción de 40.5%, las mujeres llegaron al 47.3%, lo cual se repitió con distintas proporciones tanto en zonas urbanas como rurales, donde incluso la participación femenina rondó el 50%.”²⁵

Es un hecho que en México y en las últimas convocatorias electorales las mujeres sufragan más que los hombres. Al parecer es un hecho también que las mujeres votan más por las mujeres, como se observó en 1994 entre los electores de Cecilia Soto (Partido del Trabajo), y en 2006 entre quienes depositaron su sufragio por Patricia Mercado (Asociación Social Demócrata), ambas candidatas a la Presidencia de la República en su momento. En el año 2012 y según los diversos estudios preelectorales, parece claro que el electorado de Josefina Vázquez Mota (Partido Acción Nacional), la única mujer candidata, tiene rostro de mujer. Es más, a lo largo de su campaña y mientras se reducía su porcentaje de intención de voto total, el único segmento que no lo hacía y se mantuvo fue el femenino, según varias encuestas entre abril y junio de ese año. Si se revisan las encuestas, la evolución de la y los candidatos entre los meses mencionados con anterioridad, se observa cómo Josefina Vázquez Mota entre los hombres pasó de 20% a 18%, mientras que entre la población femenina que tenía intención de votar por ella, la preferencia se mantuvo en 24%. En ese contexto, tanto Enrique Peña Nieto como Andrés Manuel López Obrador elevaron su porcentaje de intención entre los hombres y entre las mujeres.²⁶

De nuevo acudimos a los resultados de una encuesta aplicada en la Ciudad de México en la primavera de 2012, la cual afirma que se considera que a una candidata mujer la votarían más las mujeres (48.3%), luego, ambos con un porcentaje importante (45.2%). La primera opción tiene algo más de mujeres y en la segunda más de hombres. Al interrogar de manera personal, 81.7% afirman que ellos o ellas sí votarían por una candidata mujer, más mujeres (85%) que hombres (78.3%) —es habitual por un sesgo de género que observaremos en más de una ocasión—. Sobre quienes dicen que no lo harían (18.3%), hay más hombres (21.7%) que mujeres (15%) que apuntan esta opción.²⁷

²⁵ Consulta Mitofsky, “Una verdad: las mujeres votan más que los hombres”, 2011, [www.consulta.mx], (fecha de consulta: 11 de noviembre 2017).

²⁶ Alejandro Moreno, “Pelean voto femenino”, *Enfoque, Reforma*, México, 1º abril de 2012; Anna M. Fernández Poncela, *op. cit.*, 2014.

²⁷ Anna M. Fernández Poncela, *op. cit.*, 2014.

Finalmente, un estudio del Instituto Nacional Electoral en torno a la participación electoral en las elecciones del 2015 afirma que “tanto en términos absolutos como en relativos, las mujeres son quienes más votaron”.²⁸ La información expuesta recuerda que de las 83 millones de personas que aparecen en la lista nominal, 40 millones (48.1%) son hombres y 43 millones (51.9%) mujeres; por lo que ellas son cuatro puntos porcentuales más que ellos. Si contamos el porcentaje de los que votaron que fueron 39 millones (47.2%) de la lista nominal, 26.5% (22 millones) fueron mujeres y 20.7% hombres (17.2 millones), lo cual arroja una diferencia de 5.8 puntos porcentuales y una mayor participación femenina. La misma operación sobre los abstencionistas (43.9 millones), o sea, 52.8%, señala que de éstos 25.4% (21.1 millones) fueron mujeres y 27.4% (22.8 millones) hombres, por lo que ellos no votaron dos puntos porcentuales menos.

Si el cálculo lo realizamos desde el total de quienes votaron y no votaron, entre los primeros 56.1% fueron mujeres y 43.9% hombres, lo cual significa que las mujeres votaron 12 puntos porcentuales más. En cuanto a los que no votaron, 48.1% fueron mujeres y 51.9% hombres, por lo que la diferencia a favor de la abstención masculina es de cuatro puntos porcentuales. Esto mismo, según sexo, indica que del total de hombres no votó 57% y sí lo hizo 43%, 14 puntos porcentuales de diferencia a favor del abstencionismo entre la población masculina. En cuanto al total de mujeres, no votó 49% y sí lo hizo 51%, lo cual arroja dos puntos porcentuales a favor del sufragio.

Tras haber pasado revista al voto femenino seguimos con varias polémicas, a continuación revisamos los estilos y a las características de las mujeres en la política.

DEBATES Y REALIDADES: ESTILOS Y CARACTERÍSTICAS, DIFICULTADES Y POTENCIALIDADES

Estilos y características de las mujeres políticas

Otra cuestión polémica, compleja y larga es sobre los estilos políticos de las mujeres. Por un lado, quienes dicen que las mujeres tienen estilos diferentes de hacer política, más humana, social e incluso democrática, y cuyas posiciones llegan a presentarlas como la panacea de los problemas de la política y prácticamente del funcionamiento del planeta y la humanidad en su conjunto.²⁹ Por otro lado, quienes

²⁸ INE, “Estudio Muestral sobre Participación Ciudadana en la elección de diputados federales de 2015”, 2015, p. 17, [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201606-29in_01P11-00.pdf], (fecha de consulta: 22 de febrero de 2018).

²⁹ Francis Fukuyama, “Las mujeres y la evolución de la política mundial”, *Este País*, núm. 96, marzo, México, 1999.

señalan que las mujeres se masculinizan a la hora de ocupar un cargo político y no hay diferencias entre el ejercicio y las prácticas políticas de éstas con sus homólogos masculinos, o que en todo caso, depende de qué mujer política se habla en cada caso concreto y no generalizar.³⁰

Grosso modo podemos decir que en ocasiones las mujeres pueden ser igual de competitivas que los hombres en un cargo político. Sin embargo, en reflexiones generales y en estudios particulares de caso, para el continente latinoamericano y el europeo se han destacado ciertas diferencias que a continuación se desglosan.

En el caso de Europa, se considera que las mujeres políticas poseen ciertas cualidades que contrastan con las de los hombres políticos. Por ejemplo, las mujeres aparentemente son más democráticas, de izquierda y liberales, cada una en la fuerza política a la que pertenecen; por supuesto, también se les considera menos jerárquicas y menos agresivas; por otro lado, se dice que son algo más permisivas y abiertas que sus homólogos masculinos, así como más accesibles, más prácticas a la hora de la solución de problemas, más interactivas, menos corruptas, más limpias, rectas y honestas, en general también más éticas y compasivas, incluso, más independientes respecto al partido en el que militan; esto último en el sentido de manifestar lo que piensan y en cuanto a la congruencia entre pensar, sentir y hacer. Respecto a los temas que más les interesan y trabajan, se trata de los sociales en general, además de los de género en varios casos en particular, esto es, educación, salud y medio ambiente, familia, infancia, tercera edad, discapacitados, desempleados, enfermos, migrantes, pobres y toda cuestión que tenga que ver con el asistencialismo y la compasión, además, como se dijo, de los asuntos específicos de las mujeres, de género e incluso del feminismo.³¹

En América Latina se afirma que las mujeres políticas son más consensuales, accesibles, cooperativas, inclusivas, más sensibles a las necesidades y demandas del

³⁰ Marta Lamas, "Seminario del BID/PROLID Liderazgo de la mujer: teoría y práctica", texto mecanografiado, Cancún, agosto, 2000.

³¹ Pippa Norris y Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge, University Press, 1995; Michael A. Genovese, "Mujeres líderes nacionales ¿Qué sabemos sobre este tema?", en Michael A. Genovese (comp.), *Mujeres líderes en política. Modelos y prospectiva*, Madrid, Narcea, 1997; Joni Lovenduski, "Representación política: dinámica de género y partidos", en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*, Madrid, Ariel, 1997; Pippa Norris, "Las mujeres políticas ¿un nuevo estilo de liderazgo?", en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*, Barcelona, Ariel, 1997; M. Àngels Viladot i preses, *op. cit.*; Jytte Klausen, "¿La igualdad política de las mujeres cambiará el sistema político? El gender gap en los Estados Unidos", *Historia, antropología y fuentes orales*, núm. 25, Universidad de Barcelona, 2001; Anna M. Fernández Poncela, "Radiografía de la élite política mexicana: datos socio-demográficos y percepciones según sexo" (59-95), *Estudios Electorales*, núm. 2, diciembre, SOME, México, 2003.

electorado, y más honestas y dignas de confianza, así como menos corruptas.³² Claro que, en paralelo, está cierto estereotipo de honestidad femenina detectado en el continente³³ que podría ser refutado con casos particulares de corrupción política, pero el hecho es que existe. En todo caso, sí hay ciertas diferencias que se observan entre las ideas y las experiencias de las mujeres políticas en relación con los hombres políticos, sobre algunos asuntos generales y, en particular, las cuestiones relacionadas con el género y la política. El ingreso cuantitativo de más mujeres a los parlamentos de la región ha redundado en la incursión de nuevas necesidades e intereses en las cámaras con relación a aspectos sociales en general y cuestiones de género en particular.³⁴

Por otra parte, se considera que desde hace un tiempo parece haber un acercamiento entre ciertas habilidades naturales o sociales femeninas y los nuevos requerimientos organizacionales y de liderazgo, por lo que las mujeres bien pudieran iniciar su ascenso en ciertos puestos como líderes en la empresa privada sobre todo.³⁵ “Por años las mujeres que han alcanzado cargos de alta dirección y asumido posiciones de liderazgo en las organizaciones, se han visto envueltas en el estigma de la masculinización, esto es, actuar como hombres para mantener posiciones de poder en sus respectivas organizaciones”.³⁶ Sin embargo, y como se ha mencionado, con los cambios organizacionales tal vez el liderazgo de las mujeres encaje mejor en esta nueva época.

En cuanto a las características de las mujeres líderes políticas, actualmente en el mundo, y que parecen coincidir con, por ejemplo, las presidentas latinoamericanas actuales son: origen urbano en general, provienen de clases medias y acomodadas en un alto porcentaje, con padres generalmente profesionales, su escolaridad y ni-

³² Mayra Buvinic y Roza Vivien, *op. cit.*, 2004; Javiera Ulloa, “Hacia un nuevo liderazgo: ¿el femenino?”, 2006, [www.lanacion.cl], (fecha de consulta: 11 enero de 2018).

³³ Elsa M. Chaney, *Supermadre. La mujer dentro de la política en América Latina*, México, FCE, 1983; Jytte Klausen, *op. cit.*; Joni Lovenduski, “Cambio en la representación política de las mujeres”, en Mariagrazia Rossilli (coord.), *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid, Narcea, 2001; Maxine Molyneaux, *Movimientos de mujeres en América Latina. Estudio teórico comparativo*, Madrid, Cátedra, 2003.

³⁴ Mala N. Htun, “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, [www.idea.int/publications], (fecha de consulta: 9 de abril de 2009); Mayra Buvinic y Roza Vivien, *op. cit.*, 2004.

³⁵ Sally Helgsen, *The female advantage: Women’s ways of leadership*, Toronto, Doubleday Currency, 1995; Marilyn Londen, *Dirección femenina: cómo triunfar en los negocios sin actuar como un hombre*, Hispano Europea, Barcelona, 1987; Helen Fisher, *El primer sexo. Las capacidades innatas de las mujeres y cómo están cambiando el mundo*, Madrid, Taurus, 2000.

³⁶ Ana Antúnez de Mayolo, “El liderazgo femenino ¿es un mito o una realidad?”, 2006, [www.leonismoargentino.com.ar], (fecha de consulta: 17 de febrero de 2018).

vel educativo es superior al común de la población –y especialmente la femenina–, con carreras universitarias variadas, la edad se encuentra alrededor de los 50 años, poseen experiencia política en distintos cargos de gobierno –legislativo y ejecutivo–, su profesión es diversa, aunque algunos estudios apuntan todavía al derecho como una de las carreras más usuales,³⁷ todo en concordancia con los denominados “nuevos liderazgos”.³⁸ Más allá de las discusiones entre especialistas en el tema, bien vale interrogar a la ciudadanía al respecto: según una encuesta del año 2012 en la Ciudad de México (75%) considera que las mujeres en un puesto político tienen diferentes estilos de hacer política, ante 25% de la población consultada que lo niega. Por otra parte, cuando se ahonda sobre las diferencias de liderazgo de una mujer con respecto de un hombre los datos señalan: 93.2% son más agresivas –algo más lo afirman las propias mujeres–, 88% más corruptas –algo más los hombres–, 66.8% más comprensivas –algo más los hombres–, 59.2% más racionales –algo más los hombres–, 56.8% más emocionales –algo más los hombres–, 40% más honestas –algo más las mujeres.³⁹

En términos generales y para acabar este apartado se considera que persisten viejos prejuicios, y por ejemplo, las mujeres son juzgadas en el espacio político por ser muy femeninas y también por no serlo lo suficiente, lo que se conoce como el *doble vínculo*.⁴⁰ También existe lo que se llama la *incongruencia de rol*,⁴¹ esto es, se condena que las características de las mujeres no se ajusten a ciertos modelos de liderazgo, y si ajustan se las critica por masculinizarse. Parece que están en un “laberinto” donde es complicada, aunque no imposible, la salida, por no mencionar el *techo de cristal* o el *suelo engomado* sobre el cual apuntan varias autoras.⁴²

³⁷ Pippa Norris y Joni Lovenduski, *op. cit.*; Fundación Chile 21, *op. cit.*; Anna M. Fernández Poncela, *Mujeres en la élite política. Testimonio y cifras*, México, UAM, 1999; Anna M. Fernández Poncela, *op. cit.* 2003b.

³⁸ Anna M. Fernández Poncela, “Liderazgo político y género”, en Mario Bassols, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.), *Liderazgo político. Teoría y procesos en el México de hoy*, México, UAM-I, 2008; Anna M. Fernández Poncela, “Liderazgos políticos femeninos hoy: Europa y América Latina”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 11, julio, SOMEE, México, 2012.

³⁹ Anna M. Fernández Poncela, “Caracterización de las mujeres en la política hoy: un estudio en la ciudad de México”, *Nóesis*, núm. 49, enero-junio, UACH, México, 2015.

⁴⁰ Desiderio Parrilla Martínez, “René Girard y la teoría del doble vínculo de Palo Alto”, *Revista de Filosofía*, vol. 40, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, 2015, pp. 109-126.

⁴¹ Rocío García y Esther López, “Congruencia de rol de género y liderazgo: el papel de las atribuciones causales sobre el éxito o el fracaso”, *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 38, núm. 2, Bogotá, 2006.

⁴² Lidia Heller, “Mujeres, entre el techo de cristal y el piso engomado”, 2004, [www.lavozdelinterior.com.ar], (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017).

Estos debates han sido destacados en el mundo de la política en los últimos años y perduran en nuestros días. En todo caso, a las polémicas que tuvieron o tienen su importancia, se les debe sumar dificultades y problemáticas que imperan sobre el tema, no obstante, también hay miradas positivas al respecto, como se esbozará a continuación, que están menos presentes, eso sí, sin olvidar los obstáculos, más afortunados en cuanto a llamar la atención en la investigación social sobre el tema.

Condicionamientos y lastres versus facilidades y potencialidades

Por un lado, está la histórica y actual reflexión en torno a los obstáculos y las limitaciones de la participación política; por el otro, aunque no siempre considerado en su justa medida, las oportunidades y potencialidades que tiene. Hay múltiples condicionamientos, limitaciones y obstáculos desde la esfera política y desde las propias mujeres, se trata de toda la experiencia que se tiene en la relación entre mujeres y política. Hay otra parte, menos conocida, que son las oportunidades o posibilidades en potencia que se poseen o que ya empiezan a observarse en los últimos años. También se debe tener en cuenta el aspecto psicológico, social, económico y cultural, así como el desarrollo de las mujeres y las coyunturas de la política siempre en cada contexto espacio temporal.

En cuanto al aspecto de las oportunidades o facilidades que se detectan en el aspecto personal de las mujeres, está la mejora en el capital humano, el incremento en cuanto a escolaridad y preparación de la población femenina en todo el continente latinoamericano.⁴³ La mayor inserción en el mercado laboral en general, además de en espacios tradicionalmente no femeninos, así como su mayor permanencia en éstos.⁴⁴ Por otra parte, se considera favorable la reducción notable de la natalidad, además de un incremento de la autoconfianza y autovaloración y de la conciencia de ser mujer. Lo que Beck y Gernstein⁴⁵ llamaron “vivir la propia vida” o Touraine⁴⁶ ha denominado “autoconstrucción”, por nombrar de alguna manera a este fenómeno.

Respecto a las oportunidades en el plano sociocultural y político, hay varios rubros a destacar, desde las históricas luchas feministas de mujeres y de grupos

⁴³ Mayra Buvinic y Roza Vivien, *op. cit.*, 2004.

⁴⁴ Brígida García y Orlandina de Oliveira, *Las familias en el México metropolitano: visiones femeninas y masculinas*. México, El Colmex, 1996.

⁴⁵ Ulrich Beck y Elisabeth Beck-Gernsheim, *La individuación. El individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós, 2003.

⁴⁶ Alain Touraine, *El mundo de las mujeres*, Barcelona, Paidós, 2007.

de mujeres hasta llegar a un cierto consenso de la comunidad internacional, recomendaciones y compromisos,⁴⁷ en el sentido de reconocer y potenciar la presencia femenina y sus temáticas en el espacio político, su inclusión y respeto, así como todo lo relacionado con auspiciar y defender los derechos políticos de las mujeres.⁴⁸ Otra cuestión se relaciona con la transición demográfica y apunta en la dirección del aumento del número de votantes mujeres simplemente por su mayor esperanza de vida⁴⁹ respecto a la masculina. Sin olvidar el remplazo generacional, esto es, cada vez más nuevas generaciones acceden al sufragio con nuevas ideas y formas de ver y hacer en la política; de hecho, varios cambios en la cultura política se dan con las nuevas generaciones. No es que la población cambie de ideas, sino que nuevas generaciones con nuevas ideas llegan a la mayoría de edad. En este caso, la juventud de ambos sexos parece más favorable para la participación femenina y la presencia de mujeres en puestos, entre otras cosas. Estas transformaciones estructurales coinciden en el tiempo-espacio con algunos cambios legislativos en el ámbito electoral de la política, es el caso de las cuotas o incluso la paridad, cuya aceptación parece también en aumento entre la ciudadanía,⁵⁰ como ya se vio en otro punto de este texto. A todo lo cual también hay que sumar las políticas de capacitación y apoyo a las mujeres políticas, junto a las nuevas legislaciones y políticas públicas hacia las mujeres, desde los pronunciamientos internacionales a los que se adhieren los Estados hasta las leyes de igualdad y contra la violencia o por la paridad, por mencionar algunos ejemplos.⁵¹

Según esto, sería posible hablar de cierta tendencia a la feminización de la democracia y también de la calidad de la democracia, lo cual deriva de cuatro factores favorables: “la tendencia modernizadora en la preferencia de los votantes en la región (favorable a las mujeres) y la transición demográfica”, “el compromiso de la

⁴⁷ Virginia Guzmán y Claudia Moreno, “Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres”, *Documento CEPAL* para la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 6-9 de agosto de 2007.

⁴⁸ Isabel Torres García, “Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 10, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 2010, [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo>], (fecha de consulta: 22 de marzo de 2018).

⁴⁹ Mayra Buvinic y Roza Vivien, *op. cit.*, 2004.

⁵⁰ Jaqueline Peschard, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, [www.idea.int/publications], (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2009); Virginia Guzmán y Claudia Moreno, *op. cit.*; Anna M. Fernández Poncela, “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina”, *Argumentos*, núm. 66, UAM-X, México, 2011a.

⁵¹ CEPAL, “Camino hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe”, *Informe en Novena conferencia regional de la mujer*, México, 10 al 12 de junio de 2004.

comunidad internacional”, sin olvidar “la crisis política de la región”, la cual facilita la participación femenina.⁵²

El punto del cambio cultural de un electorado más favorable es muy importante, del cual ya se ha hablado con anterioridad, no obstante, cabe mencionar aquí algunas cosas más. Esto ya se observaba en un estudio de Gallup del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de hace más de una década;⁵³ la mayoría de la población consultada dijo que percibía mayor igualdad entre los sexos y se detectó que las poblaciones de diferentes países latinoamericanos pensaban que estarían mejor con mujeres en posiciones de liderazgo político.⁵⁴ Parece que hay cierto imaginario social favorable de la presencia de mujeres en la política ocupando cargos,⁵⁵ varios estudios para el continente y para México así lo atestiguan.⁵⁶

Ha habido una revalorización del tema y la actitud positiva hacia las mujeres parece haberse incrementado, quizás también al calor de la llegada a la presidencia de Michelle Bachelet, en Chile (2006-2010 y 2014-2018); Cristina Fernández, en Argentina (2007-2011 y 2011-2015); Laura Chinchilla, en Costa Rica (2010-2014), y Dilma Rousseff (2011-2014 y 2014-2017), en Brasil; además, las campañas electorales de otras candidatas a la presidencia y a otros puestos de gobierno en los últimos años. Algunos estudios de opinión pública y reflexiones para América Latina apuntan de forma clara cómo tiene lugar “una revolución profunda en los roles de género y los tiempos del cambio que están feminizando a la política latinoamericana”,⁵⁷ lo cual parece optimista afirmar, no obstante, investigaciones concretas en Argentina, Bolivia, Ecuador, Chile, Perú, República Dominicana y México dan cuenta de los cambios en la cultura política de estos países con respecto a la mirada hacia las mujeres en el organigrama político.⁵⁸

⁵² Mayra Buvinic y Roza Vivien, *op. cit.*, 2004; Michael A. Genovese, *op. cit.*, 1997.

⁵³ Gallup, “Estudio de liderazgo de la mujer latinoamericana”, 2000, [<http://www.nddipartidos.org/>], (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2017).

⁵⁴ Mayra Buvinic y Roza Vivien, *op. cit.*, 2004.

⁵⁵ Yanina Olivera, *op. cit.*, 2004.

⁵⁶ Parametría, *op. cit.*, 2011; Parametría, 2018, [www.parametria.com.mx/carta-parametria.php], (fecha de consulta: 22 febrero de 2018); Anna M. Fernández Poncela, *op. cit.*, 2014.

⁵⁷ Mayra Buvinic, *op. cit.*, 2006.

⁵⁸ Cecilia Blondet, “Percepción ciudadana sobre la participación política de la mujer”, *Documento de trabajo*, núm. 98, IEP, Lima, 1999; Fundación Chile 21, *op. cit.*, 2006; Mayra Buvinic y Roza Vivien, *op. cit.*, 2004; Pepi Patrón, “Mujeres y política: hacia la perfecta normalidad”, 2006, [www.perupolitico.com], (fecha de consulta: 9 de abril de 2009); Mayra Buvinic, *op. cit.*, 2006; Jana Morgan y Rosario Espinal, *op. cit.*, 2006; Coordinadora de la mujer en Bolivia, *op. cit.*, 2007; Orlando D’Adamo, *et al.*, *op. cit.*, 2008; Corporación Humanas, *op. cit.*, 2008; Hábito de chicas, *op. cit.*, 2008; Púlsar. Agencia informativa, *op. cit.*, 2009; Anna M. Fernández Poncela, *op. cit.*, 2014.

Otro ejemplo es la encuesta del BID⁵⁹ que ya se vio en otro apartado de este capítulo. En algunos países se tiene la opinión de que en elecciones futuras bien pudiera llegar una mujer a la presidencia.⁶⁰ Si bien en la actualidad no hay mujeres presidentas en el continente. En este conglomerado de opinión pública hay que destacar que en general son las mujeres y la juventud quienes parecen más favorables a la aceptación y reconocimiento de las mujeres en la política. Hay quien valientemente afirma que en la actualidad el estereotipo de género no es obstáculo para llegar a un puesto si se despliega una estrategia concreta y correcta para ello.⁶¹ Ejemplo de esto es la primera campaña electoral de Michelle Bachelet, magistral en este asunto al presentarse como divorciada, educadora de su hija, trabajadora y política –contra los estereotipos de mujer en su país.⁶² Al respecto cabe mencionar “el factor Ferraro” –por Geraldine Ferraro– que en 1984 aspiró a la vicepresidencia de Estados Unidos y que captó la atención con su capacidad intelectual y fuerza por sus alusiones reiteradas a la familia, además del peinado y vestido, con lo que se ganó a los medios.⁶³ Es posible considerar que las mujeres en sus estrategias comunicativas pueden añadir un plus a la imagen masculina de determinación, fuerza y capacidad, con la de justicia y sensibilidad social que despliegan, como se dijo en el caso de Bachelet, al emplear de forma óptima los medios discursivos y de puesta en escena a su alcance.⁶⁴

No todo el mundo ni todas las investigaciones parecen de acuerdo en orientarse en este sentido de avance y de transformación positiva de ciertos estereotipos.⁶⁵ Lo que sí parece claro es cómo en los ejecutivos de España o de Chile, con una amplia participación femenina, esto contribuyó a romper de alguna manera las percepciones e identidades genéricas al haber mujeres consideradas emocionales o cálidas y otras más racionales y frías, con estilos diferentes de mujeres que pertenecen al mismo país, época y, en estos casos concretos, formación política en el poder. Sobre el tema no se ha dicho todavía la última palabra, de ahí que sea un debate abierto.

⁵⁹ Marta Lamas, *op. cit.*, 2000.

⁶⁰ Mayra Buvinic y Roza Vivien, *op. cit.*, 2004.

⁶¹ Alberto Pedro López-Hermida, “Mujeres al poder: los estereotipos antes desventajas ahora factores de éxito”, 2007, [www.istmoenlinea.com.mx], (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2017).

⁶² Anna M. Fernández Poncela, “Bachelet y Fernández: presidentas latinoamericanas”, *Topodri- lo*, núm. 10, marzo-abril, UAM-I, México, 2009.

⁶³ M. Àngels Viladot i preses, *op. cit.*, 1999.

⁶⁴ Alberto Pedro López-Hermida, *op. cit.*, 2007.

⁶⁵ Orlando D’Adamo *et al.*, *op. cit.*; Corporación Humanas, “Encuesta mujeres y política” Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Santiago de Chile, 2008.

Por último, en cuanto a las oportunidades, está la necesidad de que la política se reivindique ante la ciudadanía frente a la crisis generalizada en varias democracias occidentales. Se trata de renovar élites y de airear el discurso y las prácticas. La democracia y la sociedad en su conjunto necesitan del potencial humano de la población femenina para hacer justicia y equidad hacia las mujeres y por la calidad de la propia democracia.⁶⁶

Según parece, en épocas de crisis se abren las puertas de los liderazgos femeninos.⁶⁷ Al respecto, si bien es cierto que las mujeres están cada día en más puestos, son más aceptadas por la sociedad en general y que las características de los liderazgos actuales se asemejan más a los de las mujeres, no es menos verdad que en tiempos de crisis hay más riesgos de fracasar, de ahí que se habla de liderazgos femeninos “posheroicos” y las mujeres en puestos políticos se encuentran en una suerte de laberinto,⁶⁸ como también ya se mencionó.

El otro aspecto más estudiado y conocido son los problemas –los “nudos”–⁶⁹ de la política que aún con sus “grietas”⁷⁰ se han concentrado en la dificultad de la relación entre las mujeres y la política formal o institucional.⁷¹ Se trata de las viejas concepciones del “círculo vicioso” –las mujeres se orillan de la política– y el “círculo excluyente” –la política aparta a las mujeres–,⁷² hasta los renovados conceptos “el techo de cristal” –limitación por parte de la política– y el “piso engomado” –las propias limitaciones de las mujeres–,⁷³ del cual ya se habló. Hay un modelo masculino y androcéntrico,⁷⁴ en el que la sociedad y las mujeres tienen o se imponen auto-limitaciones que con la autoconfianza y autoestima se tienen que ir trabajando; así como la tradicional concepción de que la política no es cosa de mujeres o que es

⁶⁶ Michelle Bachelet, “Mensaje de la Directora Ejecutiva Michelle Bachelet. Día Internacional de la Mujer 2011: Momento de convertir la igualdad de género en realidad”, 2011, [www.unwomen.org/es/news.../international-womens-day], (fecha de consulta: 11 de abril de 2018).

⁶⁷ Michael A. Genovese, *op. cit.*, 1997.

⁶⁸ J. Francisco Morales e Isabel Cuadrado, “Perspectivas psicológicas sobre la implicación de las mujeres en la política”, *Psicología política*, núm. 42, UCM, 2011.

⁶⁹ Julieta Kirkwood, *Ser política en Chile. Los nudos de la sabiduría feminista*, Santiago de Chile, Cuarto Propio, 1990.

⁷⁰ Ana Sojo, *Mujer y política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, San José, DEI, 1985.

⁷¹ Judith Astelarra, “El sexismo en la sociología: algunas manifestaciones, soluciones y problemas”, en VVAA, *Nuevas perspectivas sobre la mujer. Actas de las primeras jornadas de investigación interdisciplinaria*, Madrid, UAM, 1982.

⁷² Manuel Antonio Garretón, “Espacio público, mundo político y participación de la mujer en Chile”, Ponencia presentada en el Seminario Participa ¿Existe la vocación política de la mujer?, Santiago de Chile, 1990.

⁷³ Lidia Heller, *op. cit.*, 2004.

⁷⁴ Amparo Moreno Sardá, *La otra política de Aristóteles. Cultura de Masas y divulgación del Arquetipo Viril*, Barcelona, Icària, 1988.

algo sucio y ajeno.⁷⁵ Además, hay un costo extra para las mujeres políticas; los conflictos familiares y de relaciones, posponer la maternidad o, en su caso, demorar la entrada a la política al crecimiento de sus hijos o hijas, y las rupturas de pareja.⁷⁶

En cuanto a los lastres o trabas en el terreno social, político y cultural, destaca el papel de los partidos políticos⁷⁷ y de algunos hombres en dichas instituciones, así como diversos sistemas electorales y su funcionamiento. Las mujeres tienen que demostrar en mayor medida que son capaces del puesto y se les pide mayor nivel académico en ocasiones, como se observa ante la comparación de los grados escolares en una cámara legislativa entre mujeres y hombres.⁷⁸ La competencia que perciben los hombres del partido es quizás una de las cuestiones más destacadas como problemática y que muestran estudios particulares para diferentes países del continente; como simpatizantes y militantes todo es aceptable y perfecto, sin embargo, cuando parecen dispuestas a competir por un puesto, todo cambia y el disgusto y la oposición masculina hacen acto de presencia.⁷⁹

Como numerosas investigaciones señalan, el obstáculo más importante para la presencia y participación política de las mujeres en América Latina –quizás en el mundo– son los partidos políticos. Reiteramos “las barreras que impiden que las mujeres accedan al poder no se encuentran en el electorado, sino más bien en los partidos y las estructuras institucionales.”⁸⁰ Diversos estudios para los países de la región apuntan en ese sentido, como son los casos de Perú, Chile, México o Uruguay, por citar algunos. El caso de Uruguay merece un comentario, ya que una investigación realizada al calor de la discusión de una legislación sobre cuotas muestra de manera clara y contundente cómo la población parece favorable a la presencia de mujeres políticas y la ley de cuotas mientras que algunos sectores de hombres políticos en los partidos, sin distingo ideológico, no están de acuerdo y directamente aducen la competencia por el puesto como la principal razón.⁸¹

⁷⁵ Maxine Molyneux, *op. cit.*, 2003.

⁷⁶ Clarisa Hardy, *Eliterazgo*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2005.

⁷⁷ Mala N. Htun, *op. cit.*, 2002

⁷⁸ Anna M. Fernández Poncela, *op. cit.*, 2003.

⁷⁹ Manuel Antonio Garretón, “Espacio público, mundo político y participación de la mujer en Chile”, Ponencia presentada en el Seminario Participa ¿Existe la vocación política de la mujer?, Santiago de Chile, 1990; Adolfo Garcés, “Mujer y política. La visión de los dirigentes políticos”, Presentación en Power Point, Universidad de la República, Montevideo, 2008; Anna M. Fernández Poncela, *op. cit.*, 1999; Internacional Knowledge Network of Women in Politics, *The Americas*, 2009, [www.iknowpolitics.org], (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2017); Mala N. Htun, *op. cit.*, 2002; Lidia Heller, *op. cit.*, 2004.

⁸⁰ Mala N. Htun, *op. cit.*, 2002.

⁸¹ IDEA, “Encuesta de opinión pública: opinión, percepción y evaluación pública de las mujeres políticas en Uruguay”, 2008, [www.idea.int], (fecha de consulta: 9 de abril de 2018), Adolfo Garcés,

Otro factor importante es la pobreza y los problemas socioeconómicos que en ocasiones repercuten de forma específica sobre la población femenina. La doble o triple jornada personal, en América Latina la mayor parte de las mujeres son las responsables exclusivas de las tareas domésticas y la crianza de los hijos.⁸² Sin desconocer los avances y cambios anteriormente enunciados, es la cuestión doméstica y familiar uno de los ámbitos que más se resiste y significa, entre otras cosas, falta de tiempo y de ánimos.⁸³ Además, la carencia de recursos financieros, y apoyo material y económico al entrar en el campo del ejercicio de la política.⁸⁴

Lo señalado para los partidos y en relación con la cuestión económica se finca y legitima en la reproducción del modelo hegemónico ideológico y cultural, los roles y estereotipos, prejuicios y discriminación de género –modelos, normas, narrativas, medios de comunicación, discursos y prácticas sociales. De ahí que las mujeres políticas son más criticadas y juzgadas en forma negativa,⁸⁵ por no mencionar el ya citado “doble vínculo” que significa la crítica a la apariencia de las mujeres políticas, a veces por resultar muy femeninas y otras, precisamente, por todo lo contrario. El androcentrismo –el hombre como centro y medida de todas las cosas y la invisibilidad femenina– y el sexismo en este caso hacia las mujeres –desvalorización, subordinación, discriminación– parecen reiterarse y, en ocasiones, inercialmente reproducirse, entre las transformaciones que se están llevando a cabo sobre el tema. Es como si las permanencias e invariancias tuvieran, en ciertos espacios y algunos sectores, una fortaleza y resistencia mayor, y en el caso del ámbito político parece evidente. En últimas fechas, y entre los problemas destacados, se focaliza la cuestión de la violencia hacia las mujeres en el espacio político.⁸⁶

En fin, la conclusión en este punto ha de ser ecuánime y equilibrada, ya que se vieron dificultades y lastres que perduran, así como algunos aspectos favorables actuales y potencialidades futuras que también hay que valorar en su justa medida.

“Las votantes quieren más mujeres pro elite política masculina no está tan convencida”, 2008 [www.parlamento.gub.uy], (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2017).

⁸² Buvinic y Roza, *op. cit.*, 2004.

⁸³ Coordinadora de la mujer en Bolivia, *op. cit.*, 2007.

⁸⁴ International Knowledge Network of Women in Politics, *Elections and quotas*, 2009, [www.iknowpolitics.org], (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2017).

⁸⁵ M. Àngels Viladot i preses, *op. cit.*; Nadezhda Shvedova, “Obstáculos para la participación de la mujer en el Parlamento”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, [www.idea.int/publications], (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018); International Knowledge Network of Women in Politics, *op. cit.*, 2009a.

⁸⁶ CNDH, *op. cit.*, 2018.

CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este texto fue realizar una exploración y un repaso general de algunos debates y situaciones sobre las mujeres políticas desde las percepciones sociales y la revisión cuantitativa y cualitativa de las cifras existentes, así como los factores de fomento y los de obstrucción de su participación política. Todo ello en torno al eje interrogante sobre cuál es una caracterización reciente y actual de las mujeres y la política por medio de algunos subtemas de interés. Cada uno de los puntos abordados a lo largo de este capítulo se enmarca en dicha pregunta central, y de manera particular, en las preguntas concretas sobre la confianza, el voto, los estilos, las oportunidades y las dificultades de la participación política de las mujeres. Sin olvidar otras cuestiones del tema que destacan en nuestros días, como la materialización de la paridad legal y la incidencia de la violencia política en este espacio, como se mencionó al inicio y que por cuestiones de extensión no fue posible desarrollar aquí. Sin embargo, hay otros temas también importantes y menos destacados o estudiados, para pasar revista y reflexionar, como los abordados en estas páginas que merecen una llamada de atención, revisión y reflexión. A continuación, un resumen de éstos a modo de conclusión, centrado en dar cabal contestación a los interrogantes iniciales y anteriormente recordados.

En cuanto a las realidades actuales, se espera haber dejado claro cómo cada vez hay más confianza en las mujeres políticas en América Latina y en México, con sus excepciones. También hay pruebas de mayor participación electoral de la población femenina en México y ciertas tendencias de las mujeres a votar por las mujeres, como se ha visto también.

Sobre los estilos y las características diferentes de hacer política entre hombres y mujeres, y pese a la discusión de quien lo niega, sí hay investigación que lo comprueba y señala que las mujeres políticas en general presentan aspectos más favorables hacia la sociedad en su conjunto y hacia las propias mujeres en específico.

Por otra parte, retos hay siempre y problemas también, sin embargo, es correcto reconocer avances y, más aún posibilidades, cuestiones que favorecen la presencia y participación política femenina, como para tener una mirada más ecuánime, poco usual en las ciencias sociales, pero que existe en la realidad cotidiana y en los debates. En este sentido, hay cuestiones demográficas, estructurales, políticas y culturales que favorecen la participación política femenina y sería bueno reconocer, destacar y si es posible potenciar. Sin negar, por supuesto y en modo alguno, las limitaciones y los obstáculos que persisten aún; entre los que aquí se han mencionado destaca la actitud de los partidos políticos poco favorables a la participación femenina, más allá de la retórica de sus estatutos y discursos. Es posible ver los avances en derechos políticos de las mujeres para la obtención de una democracia

plenamente igualitaria, con la representación y participación de las necesidades e intereses de lo que constituye en la actualidad más de la mitad de la población.⁸⁷

Tradicionalmente, cuando se estudia o se vive la relación entre mujeres y política se reitera su dificultad y complejidad. Por otra parte, se repite también la injusticia e inequidad que implica la baja participación de las mujeres en la política o su posición en puestos de segundo nivel, esto es lo que usualmente se afirma. Parece que el problema está en las mujeres y en su relación con la política, y en tanto que quienes son perjudicadas por ello son las propias mujeres, aún más, en ocasiones incluso se les señala como culpables. En los últimos años, se está intentando cambiar la mirada, integrar y resignificar pensamientos y sentimientos. Sobre el tema valdría no centrarse tanto en las mujeres y abrir el foco a toda la sociedad, ya que es un problema de hombres y mujeres, es decir, de la sociedad en su conjunto. Parte de este nuevo enfoque queda resumido en la siguiente cita de un discurso de Michelle Bachelet, presidenta de Chile en dos ocasiones y que presidió también la ONU-mujeres, con estas palabras frescas y clarificadoras cerramos este capítulo.

No son solamente las mujeres quienes pagan el precio de esta discriminación. Todos sufrimos por no aprovechar al máximo el talento y el potencial de la mitad de la población. Con esto estamos socavando la calidad de las democracias, la fortaleza de las economías, la salud de las sociedades y la sostenibilidad en paz [...] La fortaleza, laboriosidad y sabiduría de las mujeres sigue siendo el recurso más desaprovechado de la humanidad. Simplemente no podemos darnos el lujo de esperar otros 100 años para liberar todo este potencial.⁸⁸

REFERENCIAS

- Àngels, M. Viladot i preses, *Les dones en política. Obrir camí i resistències al canvi*, Barcelona, Columna, 1999.
- Antúnez de Mayolo, Ana, “El liderazgo femenino ¿es un mito o una realidad?”, 2006, [www.leonismoargentino.com.ar], (fecha de consulta: 17 de febrero de 2018).
- Archenti, Nélica y María Inés Tula, “¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América latina”, *Seminario de Investigación*, núm. 9, Universidad de Salamanca, 2015, pp. 1-16.

⁸⁷ Isabel Torres García, *op. cit.*, 2010.

⁸⁸ Michelle Bachelet, *op. cit.*, 2011.

- Astelarra, Judith, “El sexismo en la sociología: algunas manifestaciones, soluciones y problemas”, en VVAA, *Nuevas perspectivas sobre la mujer. Actas de las primeras jornadas de investigación interdisciplinaria*, Madrid, UAM, 1982.
- Bachelet, Michelle, “Mensaje de la Directora Ejecutiva Michelle Bachelet. Día Internacional de la Mujer 2011: Momento de convertir la igualdad de género en realidad”, 2011, [www.unwomen.org/es/news.../international-womens-day], (fecha de consulta: 11 de abril de 2018).
- Beck, Ulrich y Elisabeth Beck-Gernsheim, *La individualización. El individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós, 2003.
- Blondet, Cecilia, “Percepción ciudadana sobre la participación política de la mujer”, Documento de trabajo, núm. 98, IEP, Lima, 1999.
- Blough, William S., “Political Attitudes of Mexican Women”, *Journal Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 14, núm. 2, 1972.
- Buvinic, Mayra y Roza Vivien, “La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina”, *Informe del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington DC, Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de informes técnicos, 2004.
- CEPAL, “Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe”, Informe en Noventa Conferencia Regional de la Mujer, México, 10-12 junio, 2004.
- Chaney, Elsa, *Women in Latin American Politics: The Case of Peru and Chile*, tesis de doctorado, University of Wisconsin, 1971.
- Chaney, Elsa, *Supermadre. La mujer dentro de la política en América Latina*, México, FCE, 1983.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), “La violencia contra las mujeres demanda urgente atención de autoridades y sociedad, coinciden especialistas, durante un conversatorio en la CNDH”, 2016, [www.cndh.org.mx], (fecha de consulta: 14 de abril de 2018).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Violencia política contra las mujeres en razón de género*, México, CNDH, 2018.
- Consulta Mitofsky, “Una verdad: Las mujeres votan más que los hombres”, 2011, [www.consulta.mx], (fecha de consulta: 11 de noviembre 2017).
- Coordinadora de la mujer en Bolivia, 2007, [www.coordinadoramujer.org], (fecha de consulta: 10 de febrero de 2018).
- Corporación Humanas, “Encuesta mujeres y política”, Santiago de Chile, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2008.
- D’Adamo, Orlando *et al.*, “Mujeres candidatas: percepción pública del liderazgo femenino”, *Revista de Psicología Social*, núm. 23, Madrid. 2008.
- Demotecnia, “Se vuelve obligatoria la paridad de género en comicios”, 2015, [http://www.demotecnia.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=145:se-vuelve-obligatoria-la-paridad-de-genero-en-comicios&catid=2:informacion-comentarios&Itemid=1].

- Fernández Poncela, Anna M., “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina”, *Argumentos*, núm. 66, México, UAM-X, 2011.
- Fernández Poncela, Anna María “Liderazgos políticos femeninos hoy: Europa y América Latina”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 11, México, SOME, 2012.
- Fernández Poncela, Anna María, “Participación social y política de las mujeres en México: un estado de la cuestión”, en Anna María Fernández Poncela (comp.), *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colmex, 1995.
- Fernández Poncela, Anna María, “Bachelet y Fernández: presidentas latinoamericanas”, *Topodrilo*, núm. 10, México, UAM-I, 2009.
- Fernández Poncela, Anna María, “Caracterización de las mujeres en la política hoy: un estudio en la ciudad de México”, *Nóesis*, núm. 49, México, UACH, 2015.
- Fernández Poncela, Anna María, “Liderazgo político y género”, en Mario Bassols, Alberto Escamilla y Luis Reyes (coords.), *Liderazgo político. Teoría y procesos en el México de hoy*, México, UAM-I, 2008.
- Fernández Poncela, Anna María, “Mujeres candidatas en la mira: percepciones y representaciones ciudadanas”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 76, núm. 1, México, UNAM, 2014.
- Fernández Poncela, Anna María, “Radiografía de la élite política mexicana: datos sociodemográficos y percepciones según sexo (59-95)”, *Estudios Electorales*, núm. 2, diciembre, México, SOME, 2003.
- Fernández Poncela, Anna María, *Hombres, mujeres y política. Una mirada desde la opinión pública y sus protagonistas*, México, UAM, 1997.
- Fernández Poncela, Anna María, *Mujeres en la élite política. Testimonio y cifras*, México, UAM, 1999.
- Fisher, Helen, *El primer sexo. Las capacidades innatas de las mujeres y cómo están cambiando el mundo*, Madrid, Taurus, 2000.
- Fukuyama, Francis, “Las mujeres y la evolución de la política mundial”, *Este País*, núm. 96, México, 1999.
- Fundación Chile 21, “Estudio de Opinión n° 20 Filiación política, características actuales y origen social de las mujeres líderes”, 2006, [www.chile21.cl/opinión], (fecha de consulta: 09 de abril de 2018).
- Gallup, “Estudio de liderazgo de la mujer latinoamericana”, 2000, [http://www.nddipartidos.org], (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2017).
- Garcés, Adolfo, “Mujer y política. La visión de los dirigentes políticos”, Presentación en Power Point, Universidad de la República, Montevideo, 2008.
- García, Brígida y Orlandina de Oliveira, *Las familias en el México metropolitano: visiones femeninas y masculinas*, México, El Colmex, 1996.

- García, Rocío y Esther López, “Congruencia de rol de género y liderazgo: el papel de las atribuciones causales sobre el éxito o el fracaso”, *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 38, núm. 2, Bogotá, 2006.
- Garretón, Manuel Antonio, “Espacio público, mundo político y participación de la mujer en Chile”, Ponencia presentada en el Seminario Participa ¿Existe la vocación política de la mujer?, Santiago, 1990.
- GEA-ISA, “Encuesta de Salida 2 julio”, 2006, [www.isa.org.mx], (fecha de consulta: 19 de diciembre de 2017).
- Genovese, Michael A., “Mujeres líderes nacionales ¿Qué sabemos sobre este tema?”, en Michael A. Genovese (comp.), *Mujeres líderes en política. Modelos y prospectiva*, Madrid, Narcea, 1997.
- Guzmán, Virginia y Claudia Moreno, “Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres”, Documento CEPAL para la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 6-9 de agosto, 2007.
- Hábito de chicas, “Encuestas mujer y política 2008 (Corporación Humanas)”, 2008, [http://habitodechicas.blogstop.com], (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2017).
- Hardy, Clarisa, *Eliterazgo*, Santiago de Chile, Fundación Chile 21, 2005.
- Helgsen, Sally, *The female advantage: Women's ways of leadership*, Toronto, Doubleday Currency, 1995.
- Heller, Lidia, “Mujeres, entre el techo de cristal y el piso engomado”, 2004, [www.lavozdelinterior.com.ar], (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017).
- Htun, Mala N., “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, [www.idea.int/publications], (fecha de consulta: 9 de abril de 2009).
- IDEA, “Encuesta de opinión pública: opinión, percepción y evaluación pública de las mujeres políticas en Uruguay”, 2008, [www.idea.int], (fecha de consulta: 9 de abril de 2018).
- IFE, “Estudio censal sobre participación ciudadana. Elección federal 2011”, 2011, [www.ife.org.mx/docs/IFE], (fecha de consulta: 8 de octubre de 2017).
- INE, “Estudio Muestral sobre Participación Ciudadana en la elección de diputados federales de 2015”, 2015, [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201606-29in_01P11-00.pdf], (fecha de consulta: 22 de febrero de 2018).
- International Knowledge Network of Women in Politics, *Elections and quotas*, 2009, [www.iknowpolitics.org], (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2017).

- International Knowledge Network of Women in Politics, *The Americas*, 2009, [www.iknowpolitics.org], (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2017).
- Jaquette, Jane, "Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina", Ponencia presentada en el Seminario Mujeres, Cultura Cívica y Democracia, México, PUEG (UNAM) / Unesco (ONU), 1996.
- Kirkwood, Julieta, *Ser política en Chile. Los nudos de la sabiduría feminista*, Santiago de Chile, Cuarto Propio, 1990.
- Klausen, Jytte, "¿La igualdad política de las mujeres cambiará el sistema político? El gender gap en los Estados Unidos", *Historia, antropología y fuentes orales*, núm. 25, Universidad de Barcelona, 2001.
- La Nación, 2008, [www.lanacion.com.ar], (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2017).
- Lamas, Marta, "Seminario del BID/PROLID Liderazgo de la mujer: teoría y práctica", texto mecanografiado, Cancún, 2000.
- Londen, Marilyn, *Dirección femenina: cómo triunfar en los negocios sin actuar como un hombre*, Barcelona, Hispano Europea, 1987.
- López-Hermida, Alberto Pedro, "Mujeres al poder: los estereotipos antes desventajas ahora factores de éxito", 2007, [www.istmoenlinea.com.mx], (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2017).
- Lovenduski, Joni, "Cambio en la representación política de las mujeres", en Maria-grazia Rossilli (coord.), *Políticas de género en la Unión Europea*, Madrid, Narcea, 2001.
- Lovenduski, Joni, "Representación política: dinámica de género y partidos", en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*, Madrid, Ariel, 1997.
- Molyneaux, Maxine, *Movimientos de mujeres en América Latina. Estudio teórico comparativo*, Madrid, Cátedra, 2003.
- Morales, J. Francisco e Isabel Cuadrado, "Perspectivas psicológicas sobre la implicación de las mujeres en la política", *Psicología política*, núm. 42, UCM, 2011.
- Moreno Sardá, Amparo, *La otra política de Aristóteles. Cultura de Masas y divulgación del Arquetipo Viril*, Barcelona, Icària, 1988.
- Moreno, Alejandro, "Pelean voto femenino", *Enfoque, Reforma*, 1° de abril, México, 2012.
- Morgan, Jana y Rosario Espinal, "Cultura política de la Democracia en República Dominicana", *Informe, USAID*, Vanderbilt University, 2006.
- Mori de México, "Resultados de la encuesta que soportan el trabajo gráfico", *Excelsior*, 12 de agosto, México, 1994.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

- Norris, Pippa, “Las mujeres políticas ¿un nuevo estilo de liderazgo?”, en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coords.), *Mujeres en política*, Barcelona, Ariel, 1997.
- Olivera, Yanina, “Las formas solapadas de la violencia contra la mujer”, 2004, [www.lacapital.com.ar], (fecha de consulta: 11 de enero de 2018).
- Organización de Naciones Unidas (ONU)-Mujeres, “La ONU en acción para la igualdad de género en México”, 2015, [www2.unwomen.org] (fecha de consulta: 12 de agosto).
- Parametría, “Mujeres en la política, el género a la Presidencia”, 2011, [www.parametria.com.mx], (fecha de consulta: 21 de enero de 2018).
- Parametría, 2013, [http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4630], (fecha de consulta: 18 de marzo de 2018).
- Parametría, 2015, [http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4752], (fecha de consulta: 21 de marzo de 2018).
- Parametría, 2018, [www.parametria.com.mx/carta-parametria.php], (fecha de consulta: 22 febrero de 2018).
- Parlamento de Uruguay, “Las votantes quieren más mujeres pro elite política masculina no está tan convencida”, 2008, [www.parlamento.gub.uy], (fecha de consulta: 25 de septiembre de 2017).
- Parrilla Martínez, Desidero, “René Girard y la teoría del doble vínculo de Palo Alto”, *Revista de Filosofía*, vol. 40, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, 2015, pp.109-126.
- Pepi Patrón, “Mujeres y política: hacia la perfecta normalidad”, 2006, [www.perupolitico.com], (fecha de consulta: 9 de abril 2018).
- Peschard, Jaqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, [www.idea.int/publications], (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2009).
- Púlsar. Agencia informativa, “Difícil acceso de mujeres a la arena política en Ecuador”, 2009, [www.agenciapulsar.org], (fecha de consulta: 11 de febrero de 2018).
- Shvedova, Nadezhda, “Obstáculos para la participación de la mujer en el Parlamento”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002, [www.idea.int/publications], (fecha de consulta: 11 de marzo de 2018).
- Sojo, Ana, *Mujer y política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, San José, DEI, 1985.
- Tajfel, Henri, *Grupos humanos y categorías sociales*, Barcelona, Herder, 1984.
- Toledo, Rosario, “El voto femenino: una aproximación cuantitativa”, Ponencia presentada en el IV Encuentro SOME, México, 1994.

Torres García, Isabel, “Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 10, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 2010, [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo>], (fecha de consulta: 22 marzo de 2018).

Touraine, Alain, *El mundo de las mujeres*, Barcelona, Paidós, 2007.

Ulloa, Javiera, “Hacia un nuevo liderazgo: ¿el femenino”, 2006, [www.lanacion.cl], (fecha de consulta: 11 enero de 2018).

15. LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA TAMBIÉN TIENEN ROSTRO DE MUJER

CLARA MARTHA ADALID DIEZ DE URDANIVIA

INTRODUCCIÓN

EN UN MUNDO donde no existieran desigualdades de género, los derechos no tendrían distinción de sexo en actividades económicas, políticas, sociales, culturales, las posibilidades de participación en las diversas esferas de la actividad serían las mismas para hombres y mujeres.

Sin embargo, esto no es así, han transcurrido muchas décadas en las que los distintos movimientos de las mujeres han sido esenciales para llamar la atención sobre sus derechos, promover discusiones y debates para llevar estos derechos a un plano de igualdad con los hombres. No es una mera casualidad que entre los premios Nobel en física, química o medicina –desde Marie Curie– solo haya 17 premiadas contra 572 hombres y que en la actualidad apenas alrededor de 28%, en el mundo, sean mujeres.

Las raíces de esta situación se encuentran en la educación y discriminación que reciben las mujeres desde que son pequeñas, y a las normas sociales a las que se ven expuestas, incluso desde el núcleo familiar y escolar. Esto ha tenido como consecuencia que las mujeres estén subrepresentadas en estudios y profesiones científicas, tecnológicas, de ingeniería y matemáticas. Es necesario investigar para entender los factores que inciden en estos comportamientos y poder revertir las diferencias que hay en la actualidad entre hombres y mujeres dedicados a la ciencia, la tecnología, la ingeniería y matemáticas (STEM).

LOS PRIMEROS PASOS

En 1948, las Naciones Unidas aprobaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que impulsa la igualdad entre los seres humanos sin distinción de sexo y se convierte en una fuerza que impulsará el desarrollo de instrumentos jurídicos que tengan en cuenta e igualen los derechos entre hombres y mujeres.

En 1975, en la Ciudad de México, se lleva a cabo la primera de cuatro conferencias convocadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas; el propósito fue concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar planes y estrategias futuras en beneficio y crecimiento de la mujer. Los tres objetivos principales fueron: la igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género, la integración y plena participación de la mujer en el desarrollo, y una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

A partir de ese momento se efectúan otras cuatro conferencias mundiales, de manera quinquenal hasta la tercera, para revisar los logros y el cumplimiento de las metas establecidas en 1975. En la de 1980, efectuada en Copenhague, se reconoció que había una disparidad entre los derechos de la mujer y garantizar su capacidad para ejercerlos. Se identificaron tres esferas en las que las medidas para la igualdad, el desarrollo y la paz son necesarias: la igualdad de acceso a la educación, el acceso equitativo a las oportunidades de empleo, igualdad de acceso a servicios adecuados de atención de la salud.¹

En la tercera conferencia que se llevó a cabo en 1985 en Nairobi, tomando en cuenta las dificultades que enfrentaban las mujeres para incrementar su participación en el desarrollo económico y social, sobre todo, en los países menos desarrollados, se empieza a hablar de igualdad, identificando las mismas tres esferas importantes de acción: la igualdad en el acceso a la educación, la igualdad de oportunidades en el empleo y la atención a la salud de las mujeres.

En 1995 se llevó a cabo la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer en Beijing, China; 20 años habían transcurrido desde la reunión en México. Si bien se reconocía que los esfuerzos realizados habían contribuido a mejorar la situación de la mujer, no habían podido cambiar la estructura básica de desigualdad en las relaciones entre hombre y mujer, los hombres seguían tomando las decisiones que afectaban la vida de todas las personas. La principal transformación que se produjo en Beijing fue “el reconocimiento de la necesidad de trasladar el centro de atención de la mujer al concepto de género”.²

¹ Naciones Unidas, Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer, Copenhague, 1980.

² Naciones Unidas, Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer, Beijing, 1995.

A partir del año 2000, la Asamblea General decidió llevar a cabo exámenes y evaluaciones quinquenales de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, así como estudiar posibles medidas e iniciativas futuras. En el año 2010, al cabo de 15 años de los acuerdos en Beijing, se atendieron los resultados obtenidos para lograr la igualdad de género y en 2015 se estableció el compromiso de tomar las medidas necesarias para garantizar la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.³

En la última asamblea de la ONU, denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable, llevada a cabo en septiembre de 2015, se logró un acuerdo para el cambio climático. Esta agenda contiene 17 nuevos objetivos para el desarrollo sustentable y 169 metas con las que se busca erradicar la pobreza y combatir las desigualdades. Entre los objetivos concretamente se encuentra uno, independiente, para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Para alcanzar estas metas se requieren cambios en la agenda educativa en donde la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas juegan un papel primordial. A pesar de los logros obtenidos y reconociendo que la situación de la mujer ha avanzado en distintos aspectos, se advierte que éstos no han sido homogéneos y que persisten las desigualdades entre hombres y mujeres en diferentes formas.

LAS MUJERES EN LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA (C+T)

El tema de la participación de las mujeres en ciencia y tecnología tiene algunos puntos de resistencia y se considera que está dirigida a un sector de élite en el ámbito científico: el de las ciencias denominadas “duras”. Algunos grupos consideran que las desigualdades y carencias que viven las mujeres de los sectores más excluidos permiten argumentar a favor de dirigir los pocos recursos que se tienen para la investigación hacia prioridades básicas como la educación primaria, la salud, la pobreza y el empleo.⁴

La igualdad en la participación de las mujeres en el campo científico-tecnológico es considerada de menor importancia. No obstante los argumentos antes mencionados, el avance de la ciencia y la tecnología ha contribuido a hacer visible la participación de la mujer en el campo científico-tecnológico así como las desigualdades que todavía existen entre hombres y mujeres. Diversos estudios se han

³ Conferencias mundiales sobre la mujer, ONU Mujeres, [www.unwomen.org].

⁴ Bonder, Gloria, “Equidad de género en Ciencia Tecnología en América Latina: bases y proyecciones en la construcción de conocimientos, agendas e institucionalidades”, Cátedra Regional Unesco Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina, 2004.

realizado para poner en un primer plano las investigaciones de género en el ámbito científico-tecnológico.⁵

La brecha de género en el acceso, aprendizaje y continuación de la educación en diversos campos sigue siendo grande. Comúnmente es a expensas de las niñas, aun cuando se debe reconocer que las desventajas se dan también entre los niños indígenas y aquellos con alguna discapacidad. A pesar de los progresos realizados a instancias de organismos internacionales, las niñas, 16 millones, no pisarán jamás un salón de clases y dos tercios de 750 millones de adultos sin habilidades básicas de alfabetización son mujeres.⁶

Entre los obstáculos que deben librar las mujeres están la pobreza, el aislamiento geográfico, las discapacidades físicas, la violencia de género, actitudes tradicionales acerca del status y el papel que desempeñamos las mujeres.

Aun cuando la matrícula de las mujeres a nivel licenciatura y hasta la maestría, no solo ha aumentado, sino que es mayor que la de los hombres en el campo de la ciencia y la tecnología (C+T) en todo el mundo, en el Informe Internacional sobre Ciencia, Tecnología y Género⁷ se destaca que, una vez concluidos los estudios universitarios, solo 29% de los investigadores son mujeres. Las mujeres investigadoras son minoría en los campos STEM, y tienden a trabajar en los sectores académico y gubernamental, mientras que los hombres dominan el sector privado, que ofrece mejores salarios y oportunidades. Este es el caso, incluso, en países con un alto porcentaje de mujeres investigadoras.⁸

De acuerdo con el informe realizado por la Unesco, en la “educación de las niñas y las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas”⁹ diversos factores influyen en el desarrollo, la participación, el progreso y el logro para las mujeres en la educación en ciencia, tecnología, estadística y matemáticas.

En un marco denominado “ecológico”, cuatro factores preponderantes interactúan en diversas formas y articulan una explicación de por qué la participación de las mujeres en carreras científicas y de ingeniería no tiene el mismo empuje que aquellas en las ciencias sociales. Estos factores son el individual, el familiar, el nivel escolar y el nivel social.

⁵ El informe ya citado de Gloria Bonder ofrece una buena referencia en el tema de las investigaciones y estudios en cuestiones de género, ciencia y tecnología.

⁶ Unesco Institute for Statistics, [data.uis.unesco.org].

⁷ Ciencia, tecnología y género. Informe Internacional, Unesco, [www.unesco.org].

⁸ Women in science, Unesco Institute for statistics.

⁹ Cracking the code: Girls' and women's education in science, technology, engineering and mathematics (STEM) Publicado en 2017 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

En el factor individual son considerados los aspectos biológicos que apuntalan el aprendizaje y las habilidades que pudieran incidir en un mejor desempeño en las matemáticas. A pesar de las innumerables investigaciones neurocientíficas acerca de las divergencias biológicas que pudieran existir en los mecanismos del cerebro, el aprendizaje y la memoria entre hombres y mujeres, se ha llegado a la conclusión de que no existe alguna en el logro obtenido en las matemáticas. Aún más, los hallazgos sugieren que hay más diferencias en cuestiones emocionales y cognitivas entre individuos del mismo sexo que entre hombres y mujeres, y que tampoco existe evidencia de diferencias genéticas entre sexos en cuanto a habilidades cognitivas.

Otros mecanismos nos explican por qué los hombres tienden a acercarse más al estudio de carreras científicas, en las que se incluyen las matemáticas, la física y algunas carreras en ingeniería; entre éstos se encuentra el factor psicológico. Con el apoyo de los resultados de algunas pruebas, como la de Pisa (por sus siglas en inglés, Programme for International Student Assessment), estudio llevado a cabo por la OCDE a nivel mundial que mide el rendimiento académico de los alumnos en matemáticas, ciencia y tecnología, que se aplica en diferentes países, se han revelado algunas realidades.

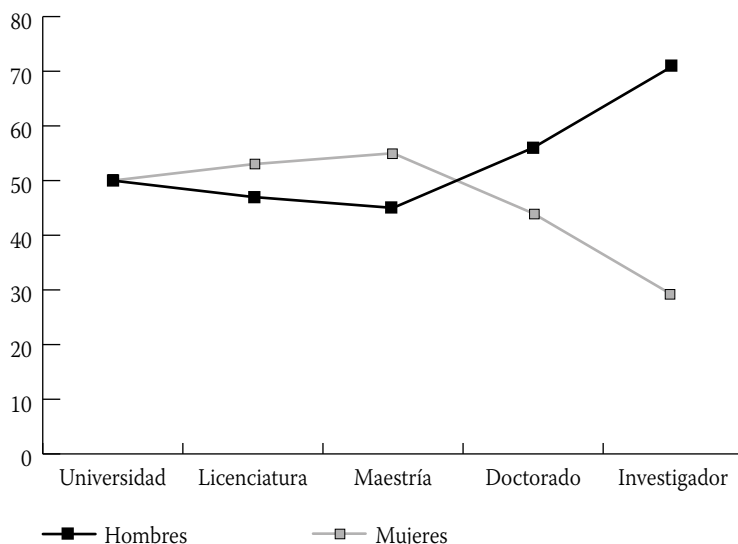
En el ámbito familiar, entre los factores que influyen en las actitudes de las niñas hacia los estudios STEM están las creencias y expectativas de los padres. Aquellos padres con expectativas tradicionales y el trato distinto entre niños y niñas tienden a reforzar patrones negativos acerca de las habilidades en los estudios de índole científica, desaconsejando a las chicas de seguir dichas carreras.

En el ámbito escolar, el factor preponderante son los profesores, la calidad de la docencia y el dominio que se tiene sobre la disciplina. Los buenos profesores pueden tener un efecto positivo en la educación de asignaturas en STEM, así como el sexo del profesor; se considera que las profesoras tienen una influencia positiva en el interés y la confianza que muestren las mujeres

CIENCIA, TECNOLOGÍA Y GÉNERO: DATOS, ESTADÍSTICAS E INDICADORES

En las últimas décadas, hombres y mujeres han hecho grandes avances en la educación. En este tema, la paridad de género ha ido en aumento en los países del mundo, aunque a ritmos distintos. A nivel licenciatura, los hombres y las mujeres empiezan su carrera universitaria en igualdad de condiciones. En la licenciatura, la matrícula femenina ya supera a la de los hombres en 53%, esta tendencia continúa en la maestría. Sin embargo, en este punto las mujeres no continúan sus estudios de doctorado, en donde su matrícula desciende a 44% y solo 29% de ellas, en 110 países a nivel internacional, son investigadoras (gráfica 15.1).

GRÁFICA 15.1. DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DE HOMBRES Y MUJERES GRADUADOS POR NIVEL DE ESTUDIO E INVESTIGADORES



Fuente: Measuring Gender Equality in Science and Engineering, Unesco, 2017.

Este patrón se ha mantenido a lo largo de 2008, 2010 y 2017. A pesar de que los investigadores han clasificado a cada país sobre la base de la igualdad de género, en los que la brecha de género en matemáticas casi desaparece, la proporción de hombres en carreras de STEM es superior al de las mujeres.

Para reducir esta brecha, en el Instituto de estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) se trabaja para identificar las barreras que impiden a las mujeres seguir carreras de investigación en C+T; barreras que tienen causas que van desde lo que sucede al llegar a la adolescencia, cuando las niñas ven disminuir su participación en el nivel secundario, algunas veces como resultado de exigencias sociales, y otras porque su realidad económica se los impide. Todo esto servirá para diseñar indicadores sobre las dinámicas que determinan la decisión de las mujeres de seguir carreras STEM.

Los resultados de la prueba PISA 2015 muestran la percepción entre chicos y chicas respecto a su interés en la ciencia. En el cuadro 15.1 se muestran algunos países en donde fue aplicada esta prueba y sus resultados respecto a las creencias y a la motivación para aprender ciencia. Se comparan los resultados obtenidos por país con respecto a los resultados promedio en la OCDE.

En resumen, se puede decir que en promedio, entre los países de la OCDE, el 24.5% de todos los estudiantes tiene expectativas de desarrollar una carrera relacio-

nada con la ciencia; de éstos, 25% son hombres y 24% son mujeres. Aquellos países que tienen un riesgo relativo mayor a 1.1 significa que son más las chicas con estas expectativas. En cuanto al interés en ciencias, los chicos declaran un mayor disfrute en este aprendizaje. Por último, en los países de la OCDE, 12.9% de la variación en el rendimiento se explica por el nivel socioeconómico de los estudiantes.

En el caso de México, el rendimiento promedio en ciencias, lectura y matemáticas (413) está 80 puntos por debajo de la media de los países de la OCDE (493); 34% de los estudiantes son de bajo rendimiento, es decir, no alcanzan el nivel 2 que, de acuerdo con la OCDE, es el mínimo nivel de competencias en ciencias; 41% tiene grandes expectativas por realizar una carrera en ciencias, aunque es mayor la probabilidad de que los chicos aspiren a dedicarse a éstas.

En diversas investigaciones se ha encontrado que en el factor familiar los aspectos asociados a la preferencia en el estudio de las chicas de carreras en STEM puede resumirse como:

- Las expectativas de los padres acerca de los roles de género
- La educación y profesión de los padres
- El nivel socioeconómico

Los padres y el grupo familiar más cercano pueden influir en gran medida en las actitudes que tienen las niñas hacia el estudio de carreras en STEM. Aquellos padres que poseen ideas preconcebidas acerca de los roles de género pueden alejar de las carreras científicas a las chicas. Por otra parte, si la profesión de los padres es en carreras STEM, esto puede influir de forma positiva en las niñas en su empeño de alcanzar alguna carrera de tipo científico.

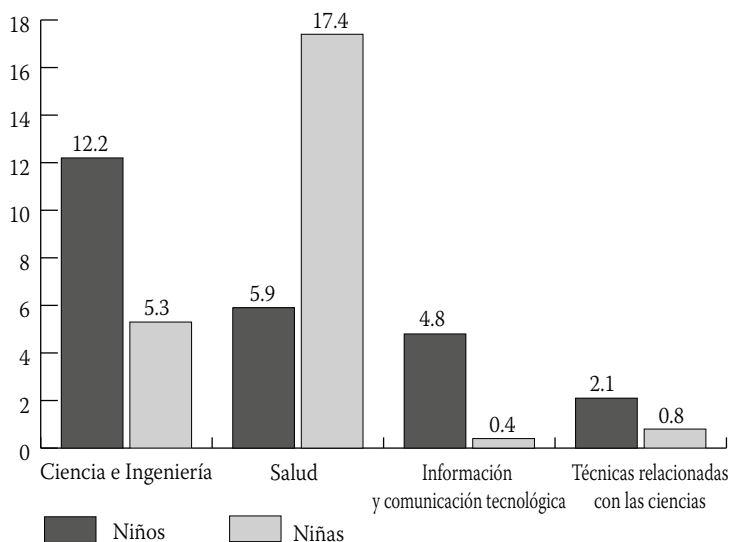
En cuanto al nivel socioeconómico, hay evidencia que demuestra que los hijos de padres de nivel socioeconómico más desfavorecido tienen casi el triple de posibilidades de no alcanzar niveles de competencias básicas en ciencias.¹⁰

Por otra parte, en el nivel escolar los profesores tienen una mayor incidencia en la participación de las niñas en carreras científicas; el interés, la preparación y la confianza que muestran los profesores en la enseñanza de las matemáticas tanto en hombres como en mujeres. Mientras que una buena enseñanza tiene efectos positivos en educación en STEM, la mala educación ejerce exactamente lo contrario. Las profesoras han sido asociadas al mejoramiento, interés y confianza de las niñas en aspectos STEM, ya que pueden acabar con el mito de que los niños poseen habilidades innatas, lo cual, como sabemos, son cuestiones no aprendidas y pertenecen a la naturaleza de un ser desde su origen o nacimiento. También las profesoras pueden

¹⁰ OCDE, *PISA 2015 resultados clave*.

actuar como modelos para las futuras científicas. En la gráfica 15.2 se muestran los porcentajes de las actitudes de los estudiantes hacia las ciencias y las expectativas que tienen hacia carreras relacionadas con las ciencias.

GRÁFICA 15.2. ACTITUDES HACIA LAS CIENCIAS Y EXPECTATIVAS DE CARRERAS RELACIONADAS (%)



Fuente: PISA 2015 results, volumen I, Excellence and equity in education.

Aunque hay un balance entre chicos y chicas acerca de su participación en distintos campos de la ciencia, las chicas están más orientadas a seguir carreras relacionadas con la salud. Por el contrario, los chicos tienen mayores expectativas de trabajar en carreras en ciencia y tecnología, e ingeniería. En la gráfica se observa este fenómeno: hay más del doble de posibilidad de que un chico espere trabajar como ingeniero, científico o arquitecto, es decir carreras de ciencia e ingeniería. En promedio, entre los países de la OCDE,¹¹ solo 0.4% de las mujeres contra el 2.1% de los hombres espera trabajar en carreras de ingeniería, ciencia y tecnología; mientras que es más de tres veces posible que una chica quiera dedicarse a carreras como la medicina, la veterinaria y la enfermería.

Se puede concluir que las diferencias relacionadas con el género, en cuanto al compromiso que se tiene con respecto a la ciencia, se refieren más en cómo se perciben los niños y las niñas sobre lo que creen que hacen mejor y que es mejor para

¹¹ *Idem.*

ellos. Estos compromisos guardan relación con ideas preconcebidas que intentan explicar el comportamiento de las mujeres en torno de los comportamientos científicos (las chicas que estudian matemáticas son poco femeninas o hay campos de la ciencia que pueden ser considerados “masculinos” y otros “femeninos”, la informática y la biología, respectivamente) que según algunos estudios se desarrollan en la primera infancia y pueden desalentar el estudio de carreras científicas o ingenieriles.

Se ha demostrado que aun si las chicas no están conectadas con esos estereotipos, si el comportamiento en su medio es afín a ellos, puede verse minada su confianza y, por tanto, su actitud e intención al estudio de carreras científicas.

En el tema de estudiantes y graduados en educación terciaria en el área de ciencia y tecnología, la diferencia observada en la composición de género es bastante pronunciada. Que las mujeres prefieran o no estudiar carreras relacionadas con este campo de estudio puede explicarse por su propia educación familiar; esto, a su vez, tiene que ver con sus propias condiciones materiales y económicas, pero también con la percepción de las disciplinas que se consideran “apropiadas” para las mujeres.

El índice de paridad de género (IPG)

El IPG es una medición para evaluar las diferencias de género en los indicadores de educación. Se define como la razón entre el valor correspondiente al sexo femenino y el correspondiente al sexo masculino para un determinado indicador. Si el $IPG=1$, significa que no hay diferencias entre los indicadores de hombres y mujeres. En el año de 2014 el IPG del mundo fue 0.99.

En promedios regionales y mundiales, en el nivel terciario, se tiene que en América Latina el IPG en promedio asciende a 1.31; solo la África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental tienen un IPG por debajo del límite para considerarse una paridad de géneros (0.7 y 0.76, respectivamente).

Si observamos el cuadro veremos que el mundo, en su conjunto, ha alcanzado la paridad de género en todos los niveles educativos, a excepción del nivel terciario, en el que alcanza un IPG de 1.12, es decir, con ventajas para los hombres. Sin embargo, estos datos difieren por continente pero también entre países. Así, solo el 66% de los países han alcanzado la paridad de género a nivel primaria, 45% a nivel secundaria, 25% a nivel bachillerato, y solo 4% a nivel terciario.

Las conclusiones que podemos obtener es que casi se ha alcanzado paridad de género en educación preescolar, primaria, secundaria y bachillerato. Es en la educación terciaria donde se necesitan más esfuerzos para revertir la tendencia y alcanzar la igualdad de género.

CUADRO 15.1. PANORAMA DE LAS CREENCIAS, EXPECTATIVAS Y MOTIVACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Rendimiento medio en ciencias	Creencias sobre la naturaleza y el origen del conocimiento científico		Proporción de estudiantes con expectativas de desarrollar una carrera relacionada con la ciencia		Motivación para aprender ciencia				% de variación en el rendimiento en ciencias explicado por el estatus socioeconómico de los estudiantes	
	Índice de creencias epistémicas (apoyo a métodos científicos)	Diferencia de puntos por unidad en el índice de creencias epistémicas	Todos los estudiantes	Chicos	Chicas	Mayor posibilidad de que los chicos aspiren a dedicarse a las ciencias	Índice de disfrute en el aprendizaje de las ciencias (DAC)	Diferencia de puntos por unidad en el índice DAC		Diferencia por género en el DAC (chicos-chicas)
Media	Índice promedio	Dif. Nota	%	%	%	Riesgo relativo	Índice promedio	Dif nota	Diferencia	%
Media OCDE	0	33	24.5	25	23.9	1.1	0.02	25	0.13	12.9
Singapur	0.22	34	28	31.8	23.9	1.3	0.59	35	0.17	17
Japón	-0.06	34	18	18.5	17.5	1.1	-0.33	27	0.52	10
Finlandia	-0.07	38	17	15.4	18.7	0.8	-0.07	30	0.04	10
Canadá	0.3	29	33.9	31.2	36.5	0.9	0.4	26	0.15	9
Corea	0.02	38	19.3	21.7	16.7	1.3	-0.14	31	0.32	10
Nueva Zelanda	0.22	40	24.8	21.7	27.9	0.8	0.2	32	0.03	14
Reino Unido	0.22	37	29.1	28.7	29.6	1	0.15	30	0.18	11
Alemania	-0.16	34	1.3	17.4	13.2	1.3	-0.18	29	0.43	16
Holanda	-0.19	46	16.3	16.9	15.7	1.1	-0.52	30	0.25	13

Polonia	501	-0.08	27	21	15.4	26.8	0.6	0.02	18	-0.1	13
Noruega	498	-0.01	35	28.36	28.9	28.4	1	0.12	29	0.27	8
E.U.	496	0.25	32	38	33	43	0.8	0.23	26	0.21	11
Francia	495	0.01	30	21.2	23.6	18.7	1.3	-0.03	30	0.31	20
Suecia	493	0.14	38	20.2	21.8	18.5	1.2	0.08	27	0.22	12
España	493	0.11	30	28.6	29.5	27.8	1.1	0.03	28	0.11	13
Chile	447	0.15	23	37.9	36.9	39	0.9	0.08	15	-0.09	17
Uruguay	435	-0.13	27	28.1	23.8	31.9	0.7	-0.1	16	-0.7	16
México	413	-0.17	17	40.7	45.4	35.8	1.3	0.42	12	0.01	11
Brasil	401	-0.07	27	38.8	34.4	42.8	0.8	0.23	19	0.04	12
Perú	397	-0.16	23	38.7	42.7	34.4	1.2	0.4	9	0.01	22

Fuente: Elaboración propia con base en *PISA 2015 resultados clave* de la OECD.

CUADRO 15.2. ÍNDICE DE PARIDAD DE GÉNERO DE LA TASA BRUTA DE MATRICULACIÓN Y PORCENTAJE DE PAÍSES QUE HAN ALCANZADO LA PARIDAD POR NIVEL DE ENSEÑANZA, 2015 O AÑO DISPONIBLE MÁS RECIENTE

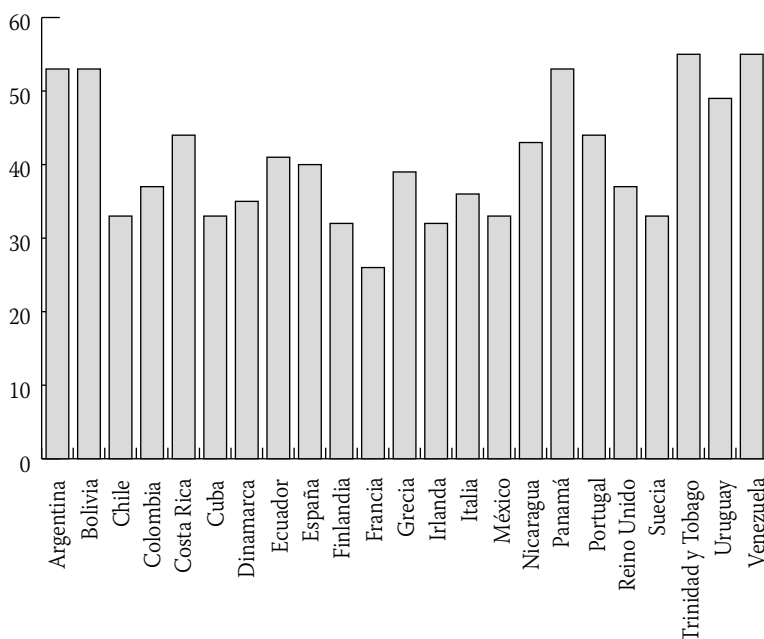
	Prescolar		Primaria		Secundaria		Bachillerato		Terciaria	
	IPG	Países con IPG	IPG	País con IPG %	IPG	País con IPG %	IPG	País con IPG %	IPG	Países con IPG %
Mundo	0.99	62	1	66	0.99	45	0.98	25	1.12	4
Asia Central y Cáuca	1.04	71	0.99	100	0.99	45	0.98	25	1.04	0
Asia Oriental y Sudoriental		46	0.99	88	1.01	47	1.02	49	1.13	7
Europa y América	0.99	85		93	0.99	67	1.01	31	1.28	5
América Latina y Caribe	1.01	66	0.98	61	1.02	414	1.11	17	1.31	5
África Subahariana	1.01	49	0.94	36	0.9	26	0.84	9	0.7	0
Bajos ingresos		40	0.93	29	0.86	16	0.75	12	0.55	5
Medios bajos	0.99	50	1.03	63	1.02	33	0.94	23	0.99	6
Medios altos		66	0.98	71		56	1.06	28	1.18	3
Altos ingresos	0.99	78		83	0.98	58	1.01	29	1.24	4

Fuente: Base de datos de IEU.

Mujeres investigadoras en el mundo

Las mujeres nos encontramos subrepresentadas en el ámbito de la investigación con solo 28% de investigadoras. Para tener una idea de cómo se distribuye el número de investigadoras en algunos países de Latinoamérica, se puede observar la gráfica 15.3. Debe aclararse que no distingue entre las investigadoras en ciencia y tecnología con aquellas en ciencias sociales.

GRÁFICA 15.3. PORCENTAJE DE INVESTIGADORAS PARA DISTINTOS PAÍSES, 2014 O EL ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE

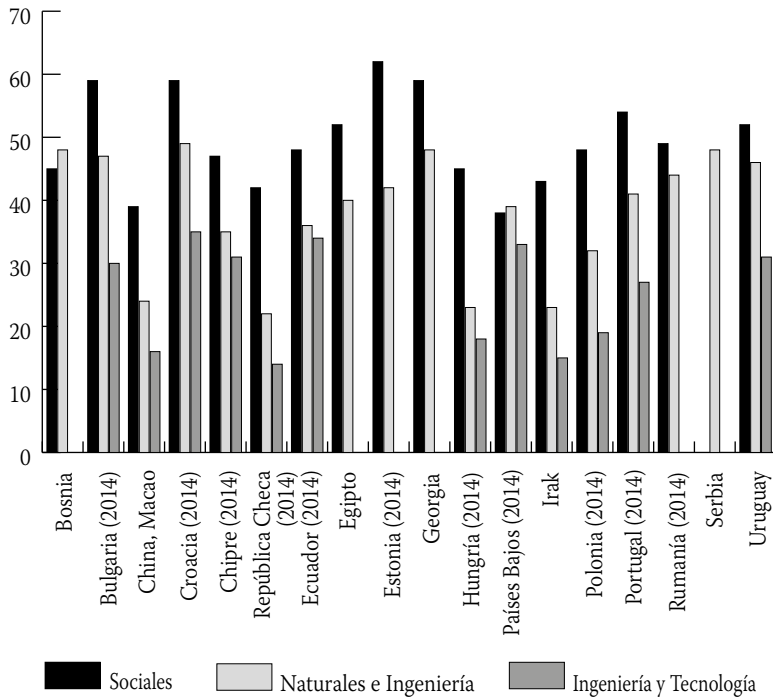


Fuente: Unesco Institute for Statistics, agosto 2016.

Recopilar estadísticas sobre las mujeres en la ciencia que puedan ser comparadas entre países es laborioso y difícil. Aunque el Instituto de Estadística de la Unesco tiene datos comparativos de 86 países, faltan cifras de la mitad de países del mundo, incluidos los centros de investigación más importantes como Australia, Canadá, China, Reino Unido y Estados Unidos. Específicamente, cuando se habla de países en desarrollo las estadísticas sobre género en educación superior y los investigadores científicos escasean aún más.

A continuación se presenta la gráfica 15.4, donde se puede observar la comparación de las investigadoras de distintos países en los campos de las ciencias sociales, las naturales e ingeniería y tecnología.

GRÁFICA 15.4. INVESTIGADORAS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE INVESTIGADORES:
CIENCIAS SOCIALES, CIENCIAS NATURALES E INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA



Fuente: Unesco Institute for Statistics, agosto 2016.

El índice de desigualdad de género (IDG)

De acuerdo a la definición del *Informe sobre Desarrollo Humano*, el índice de desigualdad de Género refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: la salud reproductiva, el empoderamiento y el mercado laboral. Este índice muestra la pérdida de desarrollo humano causada por la desigualdad entre los logros de mujeres y de hombres en estas dimensiones. Su valor se expresa como un índice entre 0 y 1 en donde: el valor cero indica que mujeres y hombres presentan igual desarrollo y el 1 muestra que las mujeres registran el peor desarrollo posible en las dimensiones mencionadas.

En el cuadro 15.3 se muestran los valores, en las distintas dimensiones, para algunos países. Noruega, país que en 2011 y 2015 obtiene el lugar número 1 en índice de desarrollo humano (IDH), tiene una clasificación equivalente a sexto lugar en desigualdad de género (IDG) con un valor de 0.053, este país, junto con Suiza, que

ocupa el primer lugar en índice de desigualdad de género (.04), es decir, hombres y mujeres presentan igual desarrollo, tienen el mayor porcentaje de mujeres en escaños parlamentarios, con un 39.6% para el primero y 45 para el segundo; de la población con al menos nivel de secundaria de 25 años o más, el porcentaje de mujeres con estas características ocupa el 99.3% contra 99.1 de la población de hombres; la tasa de participación en la fuerza de trabajo para las mujeres en Noruega expresado como porcentaje de la población económicamente activa es de 63% contra 71% para hombres; el porcentaje de mujeres, en edad reproductiva entre 15 y 49 años, que usa o cuya pareja usa alguna forma anticonceptiva, asciende a 88% y su tasa de fecundidad total es de dos hijos.

La desigualdad de género continúa siendo una afrenta para el desarrollo humano en el ámbito internacional. Aun cuando las mujeres han progresado a lo largo de los años, a partir de 1990 no se ha alcanzado todavía la equidad de género. Esta desigualdad empieza desde temprana edad; con frecuencia sufren discriminación en la salud, la educación, la representación política y el mercado de trabajo, entre otros ámbitos, todo esto tiene repercusiones para el desarrollo de sus capacidades y su libertad de elección.

Los datos nos sugieren que aún es necesario establecer políticas, desde programas escolares que impulsen a las niñas a perseguir estudios en ciencias y matemáticas hasta arreglos en los lugares de trabajo que permita a las mujeres establecer un equilibrio entre la crianza de los hijos y su trabajo profesional.

EL CASO DE MÉXICO

México comparte con los países latinoamericanos y de otras regiones del mundo la baja matrícula, tanto para hombres como mujeres, en el campo de ciencia y tecnología. Para México, este no es su único problema; en el ciclo 2016-2017 la matrícula total de posgrado representó solo el 8.7% de la matrícula total en licenciatura (gráfica 15.5) en la comparación del total de matriculados en posgrado *versus* la matrícula de aquellos en ciencias naturales y exactas e ingenierías los resultados ascienden a 13.3%. De este total, las mujeres representaron 37.5% contra 62.5% de hombres (gráfica 15.6).

En la gráfica 15.7 se observa el comportamiento de la matrícula de mujeres desde 2011 hasta 2017. La tasa de crecimiento en este periodo asciende a 23.31% en las ingenierías y a 28.1% en ciencias. En un comparativo entre la matrícula total de mujeres en posgrado *versus* la matrícula de las mismas en C+T, solo 9.2%, en el año 2017, están inscritas en algún posgrado de C+T.

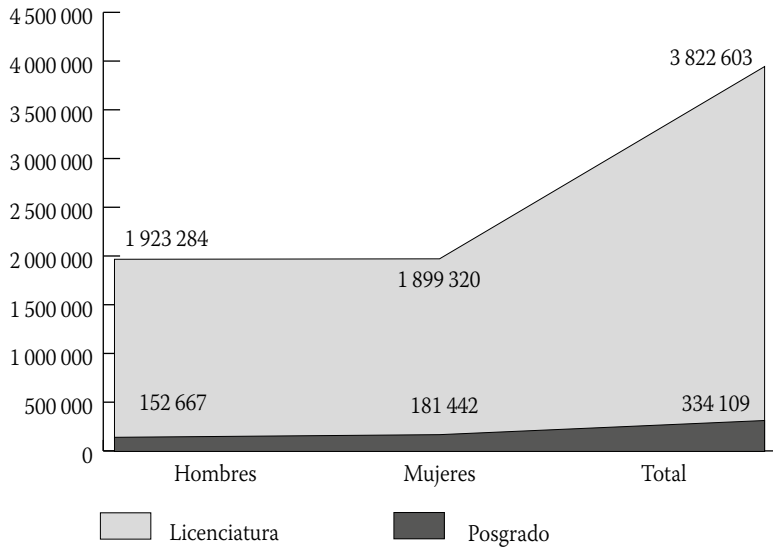
CUADRO 15.3. ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO

País	Índice de desigualdad de género		Tasa de mortalidad materna	Tasa de mortalidad materna por c/1000 nacidos vivos	Tasa de natalidad entre adolescentes, nacimientos por cada 1000 mujeres entre 15 y 19 años	Proporción de escaños en el parlamento (% ocupado por mujeres)	Población con al menos algún tipo de educación (% de 25 años o más)		Tasa de participación en la fuerza de trabajo (% de 15 años o más)	
	Valor	Puesto					Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
	2015	2015	2015	2015	2015a	2015	2005-2015b	2005-2015b	2015	2015
Desarrollo Humano muy alto										
Noruega	0.053	6	5	5.9	39.6	96.1	94.6	61.2	68.5	
Australia	0.12	24	6	14.1	30.5	91.4	91.5	58.6	70.9	
Siuza	0.04	1	5	2.9	28.8	96.1	97.3	62.7	74.8	
Alemania	0.066	9	6	6.7	36.9	96.4	97	54.5	66.4	
Dinamarca	0.041	2	6	4	37.4	89.1	98.5	58	66.1	
Canadá	0.098	18	7	9.8	28.3	100	100	61	70.3	
Estados Unidos	0.203	43	14	22.6	19.5	95	95.1	56	68.4	
Suecia	0.048	4	4	5.7	43.5	88	88.3	60.9	68.2	
Reino Unido	0.131	28	9	14.6	26.75	81.3	83.6	56.9	68.7	
Japón	0.116	21	5	4.1	11.6	93.04	90.6	49.1	70.2	
Corea	0.067	10	11	1.6	16.3	88.8	94.6	50	71.8	
Francia	1.102	19	8	8.9	25.7	79.7	85.5	50.7	60.1	
Finlandia	0.56	8	3	6.5	41.5	100	100	55	62.14	
España	0.081	15	5	8.4	38	79.7	76.6	52.3	64.8	
Chile	0.322	65	22	47.8	15.8	76.1	76.9	50.7	74.6	
Argentina	0.362	77	52	63.8	37.1	63.5	61.4	48.4	74.5	

Desarrollo Humano alto										
Uruguay	283	55	15	56.1	19.2	55	51.6	55.4	76.3	
Panamá	0.467	100	94	74.5	18.3	70.1	66.1	50.5	80.5	
Costa Rica	0.308	63	25	56.5	33.3	54.5	53.8	46.8	76.6	
Cuba	0.304	62	39	45.6	48.9	83.9	86.7	42.6	68.6	
Venezuela	0.461	101	95	79.4	17	72.6	65	51.4	78.4	
México	0.345	73	38	62.8	40.6	56.1	59	45.4	79.5	
Perú	0.385	86	68	49.1	22.3	56.2	67	65.7	82.6	
Ecuador	0.391	88	64	75.9	41.6	48.2	49.4	49	79.7	
China	0.164	37	27	7.3	23.6	69.8	79.4	63.6	77.9	
Colombia	0.393	89	64	50.2	20.9	50.3	59.6	57.9	79.8	
Desarrollo Humano medio										
Paraguay	0.464	104	132	57.4	16.8	46.2	47	58.1	84.56	
El Salvador	0.384	85	54	65.2	32.14	39.4	44.8	49.1	79.2	
Bolivia	0.446	98	206	70.8	51.8	49.6	58.7	63.9	82.5	
Nicaragua	0.462	103	150	88.8	41.3	45.7c	44.1c	49.1	80.3	
Guatemala	0.494	113	88	80.7	13.9	37.4	36.2	41.3	83.6	
Desarrollo Humano bajo										
Haití	0.593	142	359	39.3	3.5	25.7c	38.7c	61.5	71.4	
OCDE	0.194	—	14.5	22.4	27.7	84.2	86.9	51.1	68.6	
Mundo	0.442	—	216T	44.7	22.5	60.3	69.2	49.6	76.2	

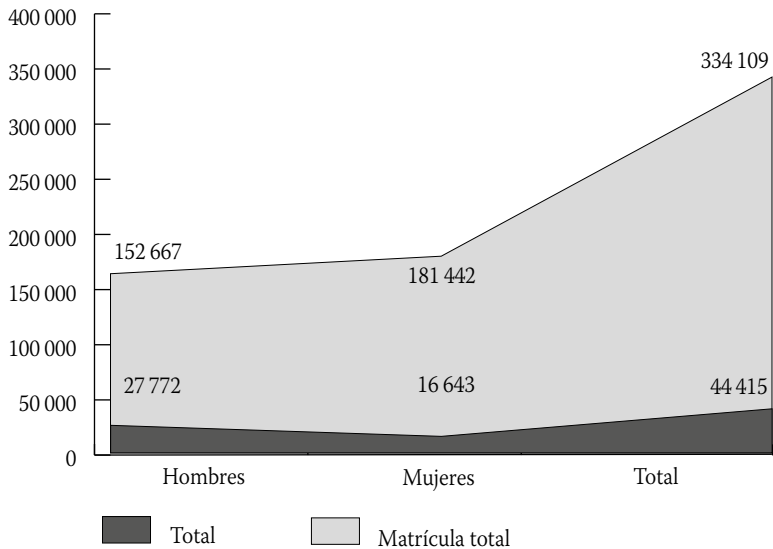
Fuente: Elaboración propia con base en Informe sobre desarrollo humano, 2016.

GRÁFICA 15.5. MATRÍCULA DE LICENCIATURA Y POSGRADO, CICLO 2016-2017



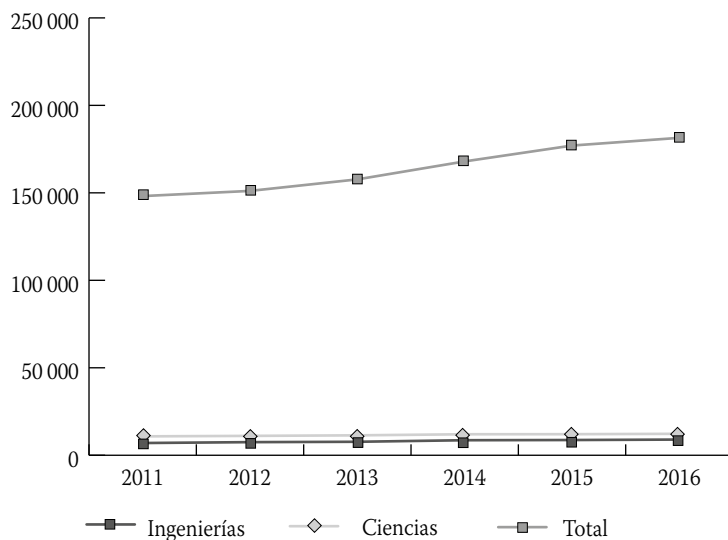
Fuente: Elaboración propia con base en *Anuario estadístico de la educación superior 2016-2017* de la ANUIES.

GRÁFICA 15.6. MATRÍCULA TOTAL DE POSGRADO VS. MATRÍCULA EN C+T HOMBRES Y MUJERES, CICLO 2016-2017



Fuente: Elaboración propia con base en *Anuario estadístico de la educación superior 2016-2017* de la ANUIES.

GRÁFICA 15.7. TENDENCIA DEL POSGRADO PARA MUJERES TOTAL Y EN C+T



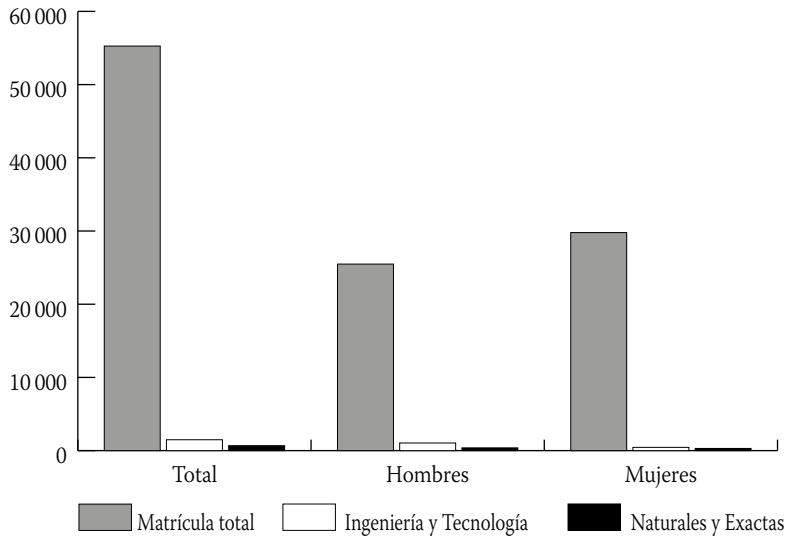
Fuente: Elaboración propia con base en *Anuario estadístico de la educación superior* de la ANUIES, años 2010 a 2017.

En las gráficas 15.8, 15.9 y 15.10 se desglosa el comportamiento de la matrícula por nivel de estudios: especialidad, maestría y doctorado en el campo científico-tecnológico, es decir, ciencias naturales e ingenierías. Para el ciclo 2016-2017, y a pesar de que en la matrícula total (con excepción del doctorado), como se ha visto que sucede en el ámbito internacional, el número de mujeres supera al de hombres, la matrícula de mujeres en C+T, siempre es menor.

Para el ciclo 2017, en el caso de la especialidad, la matrícula total es de 55 265: 54% son mujeres. Sin embargo, del total de mujeres inscritas en este posgrado, solo 1% lo hizo en ciencias naturales y exactas, y 1.4% en alguna de las ingenierías.

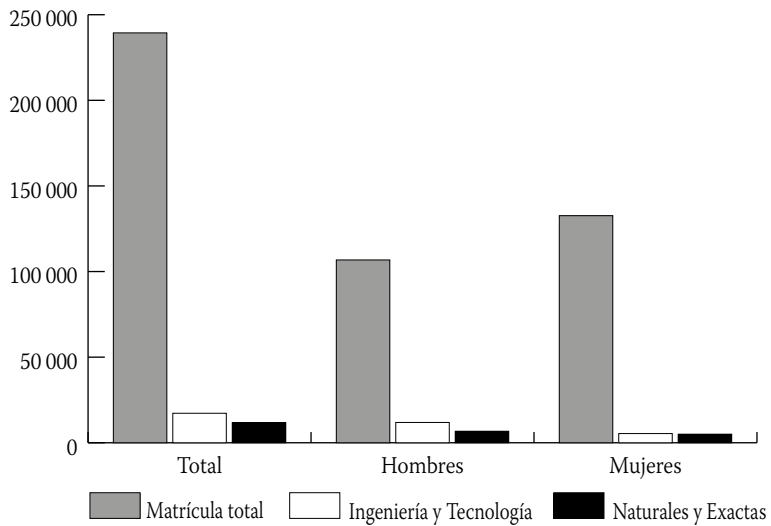
En el ciclo 2016-2017, en la maestría, el 55.4% de su matrícula total son mujeres; de este porcentaje, sólo 3.8% corresponde a las naturales y exactas, y 4.1% a las ingenierías.

GRÁFICA 15.8. PARTICIPACIÓN POR GÉNERO DE LA MATRÍCULA DE ESPECIALIDAD EN C+T, 2016-2017



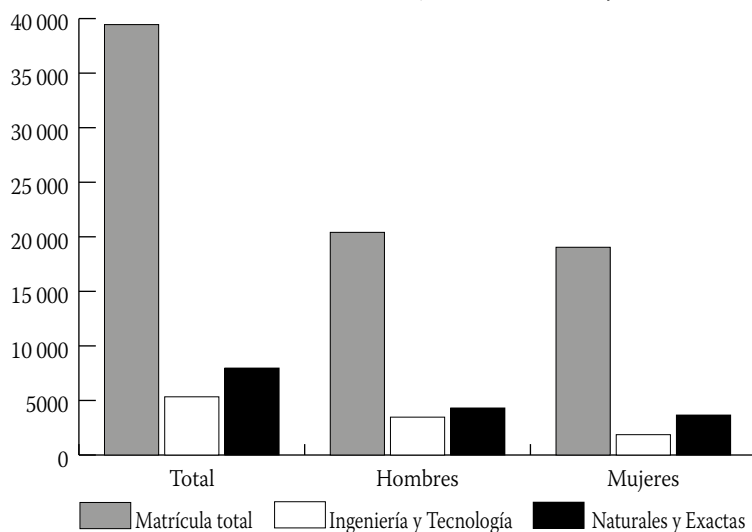
Fuente: Elaboración propia con base en *Anuario estadístico de la educación superior 2016-2017* de la ANUIES.

GRÁFICA 15.9. PARTICIPACIÓN POR GÉNERO DE LA MATRÍCULA DE MAestrÍA EN C+T, CICLO 2016-2017



Fuente: Elaboración propia con base en *Anuario estadístico de la educación superior 2016-2017* de la ANUIES.

GRÁFICA 15.10. PARTICIPACIÓN POR GÉNERO DE LA MATRÍCULA DE DOCTORADO EN C+T, CICLO 2016-2017



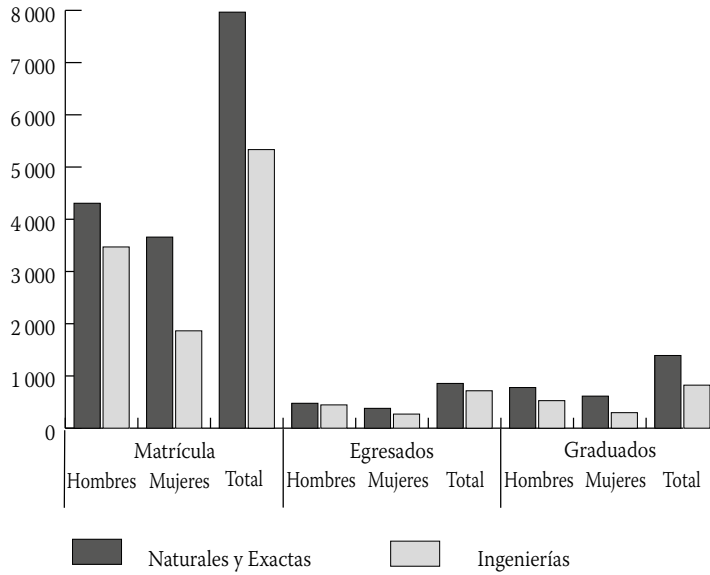
Fuente: Elaboración propia con base en *Anuario estadístico de la educación superior 2016-2017* de la ANUIES.

El panorama del doctorado cambia en sentido inverso, es decir, el porcentaje de mujeres inscritas fue de 48%, sin embargo el bajo porcentaje en C+T sigue predominando: 19.2% de la matrícula está inscrita en posgrados de ciencias naturales y exactas y 9.7% en ingenierías.

Por otra parte, aunque los números relativos parecen dar una idea no tan desalentadora, los números absolutos plantean otro panorama. Si bien la matrícula total de mujeres en ciencias e ingenierías asciende a 3 659 y 1 864, respectivamente, el total de graduadas en el ciclo 2016-2017 fue únicamente 614 en ciencias y 297 en ingenierías (gráfica 15.11); es decir, solo 17% de estudiantes de ciencias logró graduarse. Mientras que en las ingenierías este porcentaje fue similar (16%) de una matrícula ya de por sí muy menor.

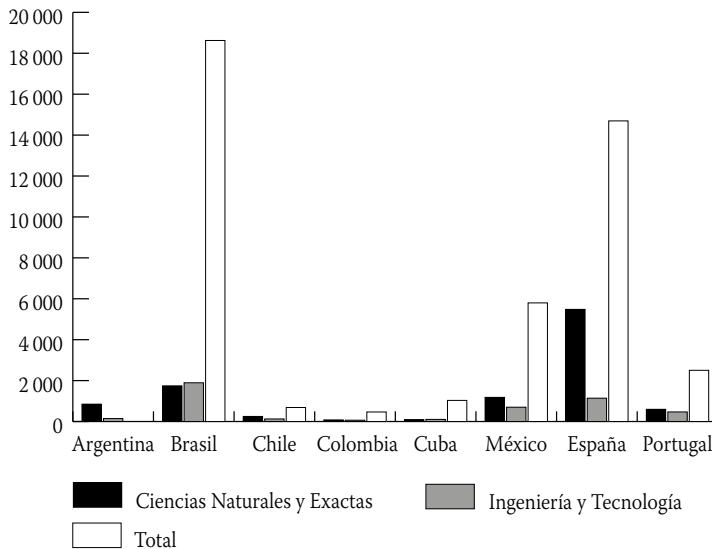
Si bien es cierto que la matrícula de hombres y mujeres difiere por países y por carreras, existe un denominador común en el comportamiento que siguen las carreras de ciencias e ingenierías. Así, podemos observar en la gráfica 15.11 de doctorado para algunos países de América Latina que la tendencia es muy parecida en todos los países: muy baja matrícula en ciencias naturales y exactas, así como en las ingenierías y la tecnología.

GRÁFICA 15.11. DOCTORADO: MATRÍCULA, EGRESADOS Y TITULADOS



Fuente: Elaboración propia con base en *Anuario estadístico de la educación superior 2016-2017* de la ANUIES.

GRÁFICA 15.12. MATRÍCULA DE DOCTORADO EN DIVERSOS PAÍSES, CICLO 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).

Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de graduarse en cuatro campos en la educación terciaria: educación, humanidades, ciencias sociales y salud. Por otra parte, los hombres son mayoría en los graduados en educación terciaria, en campos como la tecnología de la información, ingeniería de la construcción y agricultura. Los hombres representan más de tres quintas partes de los graduados terciarios de este programa en 92 de 103 países, con datos disponibles en 2016.

CONCLUSIONES

A pesar del propósito de la Asamblea General de las Naciones Unidas al convocar cuatro conferencias para concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar planes y estrategias futuras en beneficio y crecimiento de la mujer, después de 40 años todavía queda mucho camino por recorrer. Al revisar el trabajo realizado a favor de las mujeres y los logros obtenidos, no dejamos de sorprendernos. Sin embargo, las diferencias de género en el estudio de la STEM son a expensas de las niñas, aunque esto resulta más visible en los niveles de educación superior y posgrado. Frente a prioridades como la educación primaria, la salud, la pobreza y el empleo, la igualdad en la participación de las mujeres en el campo científico-tecnológico ha sido considerada de poca importancia.

No obstante los argumentos esbozados, el avance de la ciencia y la tecnología ha contribuido a hacer visible la participación de la mujer en el campo científico-tecnológico, así como las desigualdades de género. La brecha de género en el acceso, aprendizaje y la continuación de la educación en diversos campos sigue siendo grande. Entre los obstáculos que deben librar las mujeres están la pobreza, el aislamiento geográfico, las discapacidades físicas, la violencia de género y actitudes tradicionales acerca del estatus y el papel que desempeñamos las mujeres.

Aun cuando la matrícula de las mujeres a nivel licenciatura y hasta la maestría en posgrado no solo ha aumentado, sino que es mayor que la de los hombres en el campo de la Ciencia y la Tecnología (C+T) en el mundo, en el Informe Internacional sobre Ciencia, Tecnología y Género se destaca que, una vez concluidos los estudios universitarios, solo 28% de los investigadores son mujeres y las mujeres investigadoras siguen siendo una minoría en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas; además, tienden a trabajar en los sectores académicos y gubernamental, mientras que los hombres dominan el sector privado el cual ofrece mejores salarios y oportunidades. Este es el caso incluso en países con un alto porcentaje de mujeres investigadoras.

En el panorama nacional, la participación de las mujeres en el campo de las ciencias y la tecnología enfrenta diversos problemas, pero el más apremiante es la falta de datos. En México, por ejemplo, no es posible obtener la cifra de cuántas

investigadoras hay, cuántos becarios en C+T son del sexo femenino y, en general, el total de mujeres trabajando en C+T.

Los datos acerca del índice de desigualdad de género nos ofrecen un panorama para México bastante desalentador. No podemos dejar de considerar los datos que nos ofrece Inegi para el año 2009: de cada 100 mujeres, 8 no saben leer ni escribir; en los varones la proporción es de 5 de cada 100 hombres. En números absolutos esto indica que en el país hay 4 598 045 mujeres analfabetas.

De acuerdo con los datos de la Unesco, la mayoría de pobres en el mundo son niños y mujeres que ascienden a más de mil millones de personas. Estas cifras son desalentadoras y representan un gran desperdicio de recursos dado que el porcentaje de mujeres, en una gran cantidad de países en el mundo, es superior al de hombres. La participación de las mujeres en la ciencia es esencial y necesaria en los esfuerzos que los países realizan para aliviar la pobreza. Deben superarse las barreras para que las mujeres accedan a la investigación y el trabajo en el campo científico.

Podemos concluir diciendo que todavía es necesario hacer un mayor esfuerzo para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015.

Solo con una mayor y mejor educación seremos capaces de erradicar los prejuicios que existen en algunas ideas preconcebidas que intentan “corregir” y explicar el comportamiento de las mujeres acerca de los quehaceres científicos. Ideas que se desarrollan desde muy temprana edad, con lo que se pretende desalentar el deseo de estudiar carreras científicas e ingenieriles.

Se requieren muchos esfuerzos y cambios en la agenda educativa, en la que las mujeres en la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas juegan un papel primordial.

REFERENCIAS

- Bonder, Gloria (2004). “Equidad de género en Ciencia Tecnología en América Latina: bases y proyecciones en la construcción de conocimientos, agendas e institucionalidades”. Cátedra Regional Unesco Mujer, Ciencia y Tecnología en América Latina.
- Naciones Unidas, Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer, Copenhague, 1980.
- Naciones Unidas, Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer, Beijing, 1995.
- OCDE, *PISA 2015, resultados clave*, 2016.
- ONU-Mujeres, Conferencias mundiales sobre la mujer, [www.unwomen.org].
- Unesco, Ciencia, tecnología y género, Informe Internacional, [www.unesco.org].
- Unesco, *Cracking the code: Girls’ and women’s education in science, technology, engineering and mathematics (STEM)*, París, 2017.
- Unesco, Institute for Statistics, [data.uis.unesco.org]

16. CULTURA POLÍTICA Y GENERACIONES EN MÉXICO

MARIO ALEJANDRO CARRILLO LUVIANOS*

RIGOBERTO RAMÍREZ LÓPEZ**

RAFAEL FLORES SÁNCHEZ***

Alguna vez he representado la generación como una caravana dentro de la cual va el hombre prisionero, pero a la vez secretamente voluntario y satisfecho. Va en ella fiel a los poetas de su edad, a las ideas políticas de su tiempo, al tipo de mujer triunfante en su mocedad y hasta el modo de andar usado a los veinticinco años. De cuando en cuando se ve pasar otra caravana con su raro perfil extranjero: es la otra generación.

José Ortega y Gasset.

EL PRESENTE TEXTO hace una propuesta metodológica de cómo abordar el análisis del pensamiento político de nuestra sociedad desde la perspectiva de las generaciones; hace una propuesta para su delimitación y una primera aproximación de las generaciones que coexisten en nuestra sociedad.

El enfoque del análisis a través de las generaciones¹ es una herramienta poderosa y útil, posibilita hacer estudios más sofisticados y precisos sobre el pensa-

* Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

** Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

*** Egresado de la licenciatura en Política y Gestión Social de la UAM-Xochimilco.

¹ El concepto de generación ha estado sujeto a un fuerte debate y a una constante crítica desde el siglo XIX, tanto desde el punto de vista de su significado, su denotación, así como desde el punto de vista de su utilización metodológica. Para un pormenorizado recorrido del concepto puede verse el texto de Claudine Attias-Donfut, "El concepto de generación. Usos sociales y concepto sociológico", tomado de su libro *Sociología de las Generaciones*. Claudine Attias-Donfut, "La noción

miento y las ideologías de los individuos, además, permite identificar matices que de otra forma sería imposible detectar, esto aporta mayor certeza a las conclusiones a las que podemos llegar en los estudios y en el entendimiento de los procesos políticos.

Este tópico es parte de un problema más general: las características estructurales y pensamientos mediante los cuales los individuos asumen distintos comportamientos políticos como votar, participar en un movimiento o pertenecer a una organización. Se enmarca en diferentes teorías que tienen entre sus principales preocupaciones: la participación, la generación de redes, la creación de capital social, la movilización social y política. El estudio de las generaciones puede ser complementario de enfoques sobre la cultura política, proporciona una visión estructural de una de las características más significativas que determinan a las agregaciones de individuos: la temporal.

El objetivo final de este trabajo es desarrollar una delimitación de las generaciones que actualmente interactúan en nuestro país, caracterizándolas desde las variables históricas que las conforman y desde su predisposición a participar y establecer vínculos con el propósito de alcanzar metas específicas. Para alcanzar este propósito, se desarrollará un análisis de la conformación de los valores políticos y se indagará sobre las formas particulares en que las generaciones encaran los distintos indicadores que los conforman y que constituyen los marcos referenciales para la toma de decisiones políticas.

Más allá del proceso que valora los costos y los beneficios que se esperan recibir en la satisfacción de una necesidad (puede ser una necesidad inmediata, vinculada al ámbito de subsistencia del individuo, o referirse a preocupaciones que los trascienden y los sitúan en ámbitos más generales, como el interés por participar en las decisiones que los afectan, escoger a los portadores de sus demandas, o luchar por la defensa de sus derechos y libertades cívicas y personales), los valores son la fuente de alimentación de ese proceso, un punto de referencia más para cotejar las decisiones. La trascendencia de la inmediatez que implican y su posición como parte fundamental de la estructura mental de los individuos condiciona, en muchas ocasiones, los procesos anteriores.

Al hablar de generaciones nos remitimos necesariamente a un ámbito diacrónico en el que la determinante del tiempo es fundamental. Desde ese punto de vista el alcance temporal que a nosotros nos interesa recuperar es el de los sustratos vitales de los individuos, formados a través de distintos procesos temporales y localizados a lo largo de la historia de su vida, más que de las posiciones dictadas por la

de generación: usos sociales y concepto sociológico”, *El hombre y la sociedad*, núm. 90, Tiempo y memoria hoy, 1988, pp. 36-50.

coyuntura o por las influencias inmediatas que solo determinan el comportamiento mientras dura el embeleso de la inmediatez.

Según el enfoque que adoptaremos, dos determinaciones temporales afectan el comportamiento de los individuos: una estructural y otra coyuntural. Putman nos menciona esta dicotomía cuando analiza el cambio social: señala que el cambio se debe a un tipo de combinación entre dos procesos muy diferentes: el primero lo denomina “interno a una cohorte”, y sucede independientemente de una cohorte en específico, ya que se puede detectar dentro de cada cohorte de edad y “consiste en que muchos individuos –jóvenes o viejos– modifican sus gustos y hábitos simultáneamente y en un único sentido. Este tipo de cambio social se puede producir rápidamente e invertirse con idéntica celeridad”. El segundo tipo de cambio social se da “entre cohortes”, dado que solo es detectable en comparación con otros grupos de edad, “es más lento, más sutil y más difícil de invertir. Si generaciones distintas tienen gustos o hábitos diferentes, la fisiología social del nacimiento y la muerte acabará transformando la sociedad, aunque ningún individuo llegue a cambiar nunca [...] El ritmo más lento del cambio generacional hace precisamente que tenga más probabilidades de ser inexorable”.²

Torcal y Montero complejizan más las determinantes temporales sobre los individuos, agregan a las variables coyunturales y generacionales, que llaman del *período* y de la *cohorte*, la variable del ciclo vital: el efecto de la cohorte refleja

diferencias generacionales de manera tan consistente y duradera como para verse apenas alteradas por acontecimientos políticos específicos. El segundo es un efecto de período: algunas opiniones o actitudes varían en todas las generaciones como resultado de acontecimientos que afectan a todas ellas a la vez, sin que ello produzca necesariamente un cambio actitudinal consistente o duradero [...] El tercero es el efecto de ciclo vital: algunas actitudes cambian a medida que la cohorte envejece.³

El análisis que realizamos a continuación pretende rescatar las particularidades “entre cohortes”, según Putman, y “los efectos de las cohortes” sobre las posturas de las generaciones en nuestro país para describir el sustrato mental que las condicionan. Para lograrlo, nos apoyaremos en el análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), aplicada en nuestro país en 2012.

² Robert D. Putman, *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2002, pp. 36-37.

³ Mariano Torcal y José Ramón Montero, “La formación y consecuencias del capital social en España”, *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 2, abril, 2000, p. 94.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en el primer apartado se hace una breve introducción de lo que son las generaciones y se delimitan en nuestro país, en los apartados siguientes dedicados a los valores, analizamos una serie de indicadores armados con las preguntas seleccionadas de la ENCUP, para terminar con algunas reflexiones y la caracterización de las distintas generaciones.

LA DELIMITACIÓN DE LAS GENERACIONES

Uno de los principales problemas metodológicos que encontramos cuando hablamos de generaciones es su delimitación: ¿en dónde comienza una generación y en dónde termina?, ¿cuáles son las determinantes que le dan especificidad a cada rango de edades consideradas como una generación?, ¿cuáles son los criterios que deben privar para la elección de las variables con las que se localizan las generaciones?, ¿cuál es el grado de denotación que queremos dar en esta propuesta al concepto de generación? Éstas son solo algunas de las interrogantes que nos encontramos cuando tratamos el análisis de las generaciones. Para abordarlas, rescataremos los principales aportes sobre las generaciones que hacen dos estudiosos del tema: Karl Mannheim y José Ortega y Gasset.

Desde una postura fundamentalmente sociológica, Karl Mannheim plantea la delimitación de las generaciones de la siguiente manera:

Los individuos que crecen como contemporáneos experimentan –tanto en los años de gran receptividad como después– las mismas influencias directrices de la cultura intelectual que les moldea y de la situación político-social. Constituyen una generación, una contemporaneidad, porque esas influencias son unitarias. Se produce así un vuelco: se pasa a considerar que, en lugar de ser un simple dato cronológico, la contemporaneidad significa, en la historia del espíritu, la existencia de influencias similares [...] la distancia de la generación se transforma en tiempo interior vivenciable, y la contemporaneidad de la generación en un ser interior idénticamente determinado.⁴

Esta identidad Mannheim la lleva al ámbito social cuando habla de la situación generacional misma que limita a los

individuos a determinado terreno de juego dentro del acontecer posible y [...] les sugiere así una modalidad específica de vivencia y pensamiento, una modalidad específica de

⁴ Karl Mannheim, “El problema de las generaciones”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 62, 1993, p. 199.

encajamiento en el proceso histórico. Por lo tanto, una posición de ese tipo elimina, de entrada, un gran número de las modalidades y formas de vivencia, pensamiento, sentimiento y acción que son posibles en general, y delimita determinadas posibilidades circunscritas como terreno de juego de las realizaciones de la individualidad [en contraposición se da igualmente] una tendencia hacia determinados modos de conducta, sentimiento y pensamiento, que es inherente a cada una de esas posiciones [...] Queremos, por eso, hablar de una *tendencia inherente* a cada posición que puede ser determinada desde la propia posición.⁵

Pero una generación que vive a la par su “modalidad específica de vivencia” y está sujeta a factores de impacto particulares, interactúa con otras generaciones con las cuales comparte el tiempo histórico en el que vive. Cuando situamos a una generación con el resto de las generaciones con las que interactúa, encontramos diferencias en la manera en que interiorizan su tiempo compartido, a este proceso Mannheim lo denomina *estratificación de la vivencia*, y lo describe de la siguiente manera: las distintas generaciones presentes “vivencian recorridos parciales del acontecer histórico” junto a otras más jóvenes o más viejas y, “no obstante, no se les puede atribuir la misma posición. El hecho de que desentonen es esencialmente comprensible gracias al fenómeno de la diversificada estratificación de la vida”. Que tiene que ver con el “carácter estructural de la conciencia humana” y de su formación.⁶

⁵ *Ibid.*, p. 209.

⁶ Gianfranco Battin se refiere a esta misma problemática, al hablar del impacto sobre las generaciones de los *eventos decisivos*: “Es evidente que un evento histórico de gran portada marca todas las generaciones viejas y nuevas; pero también es de otra manera evidente que viene percibido por los actores singulares en relación con una condición diversa y específica. Para un individuo maduro, experimentado, el evento en cuestión se coloca, casi siempre, en una serie de eventos ya conocidos; para un joven, sin embargo, puede ser percibido como una primera importante, probablemente definitiva, experiencia que se convierte en una suerte de piedra angular con respecto a la cual vale la pena construir un código de comportamiento ético y político y después aplicarlo, aunque en modo radical, en el ámbito de un proyecto político de amplias perspectivas.” Gianfranco, Bettin Lattes, “Sul concetto di generazione politica”, *Rivista italiana de Scienza politica*, Boloña, Il Mulino, abril, 1999, p. 8.

La literatura, por otra parte, es una fuente inagotable de ejemplos de las maneras en que las generaciones enfrentan y asimilan la misma vivencia. Philip Roth, en su novela *El animal moribundo*, describe cómo un hombre maduro, casado y con un hijo reflexiona sobre la revolución sexual de los años sesenta en Estados Unidos. Parte del reconocimiento del estado de cosas que le tocó vivir en la época de formación de sus vivencias primordiales:

“En la época de mi adolescencia y juventud, uno no era un hombre emancipado en el terreno sexual. Eras un allanador de moradas. Eras un ladrón en el ámbito sexual. ‘Pulías’ una sensación. Robaba sexo. Engatusabas, rogabas, halagabas, insistías [...] Tenías que luchar por cada relación se-

Para la formación de la conciencia –continúa– es en gran medida decisivo cuáles sean las vivencias que se depositan como “primeras impresiones”, como “vivencias de juventud”, y cuáles sean las que vienen en un segundo o tercer estrato, y así sucesivamente [...] las primeras impresiones tienden a quedar fijadas como *una imagen natural del mundo*. Por consiguiente, cualquier experiencia tardía se orienta por medio de ese grupo de vivencias, y puede ser que sea sentida como confirmación y satisfacción de ese primer estrato de experiencias o, por el contrario, como su negación o antítesis.⁷

Pero, ¿cómo delimitar el periodo determinante para la formación de la conciencia? Mannheim habla de las “vivencias primordiales” que constituyen un primer estrato de la conciencia y son determinantes para la ulterior configuración de sus contenidos: el límite inferior lo localiza alrededor de los 17 años, en el momento que comienza la vida autoexperimentada, esto es, en el momento en el que el fondo vital inconsciente, el “estrato histórico más antiguo de la conciencia”, tiende a estabilizarse y establecerse como imagen natural del mundo en los primeros años de la vida del individuo y se vuelve problemático y reflexivo; ese es

el momento en que comienza la vida autoexperimentada. Sólo entonces, la vida crece por vez primera desde la problemática “presente” y tiene la oportunidad de experimen-

xual, contra los valores si no contra la voluntad de la chica. Las normas exigían que le impusiera tu voluntad. Así le enseñaban a ella a mantener el espectáculo de su virtud. Que una chica corriente se hubiera ofrecido voluntaria, sin una insistencia interminable, a romper el código y realizar el acto sexual, me habría confundido. Porque nadie, ni de uno ni de otro sexo, tenía la menor intuición de una herencia erótica. Eso era algo desconocido [...] La única manera de practicar el sexo consensual era con una prostituta o hacerlo con una chica que era tu novia de siempre y con la que todo el mundo suponía que ibas a casarte. Y en este caso pagabas lo que debías, porque lo más frecuente era que te casarás con ella”, Philip Roth, *El animal moribundo*, Barcelona, Santillana, Edición en formato digital, octubre 2011, p. 41.

Para después cuestionarse si podrá ser usufructuario de las inmensas posibilidades que se abrían con el nuevo estado de cosas:

“Esa clase de liberación de los años 60 era lo que yo había pensado desde el principio, pero al comienzo, mi comienzo, no existía nada parecido a la aprobación comunitaria de cualquier cosa semejante, no había un torrente social que se apodera de ti y te llevara. No había más que obstáculos [ahora] personas que tenían 15 o 20 años menos que yo, los beneficiarios privilegiados de la revolución podían permitirse el lujo de pasar por ella inconscientemente. Había una fiesta exuberante, un sórdido paraíso de desorden y, sin pensar ni tener necesidad de hacerlo, lo reclamaban como suyo y, en general, con todas sus trivialidades y chucherías. Pero yo tenía que pensar. Aquí me encontraba, todavía en la flor de la vida, y el país entraba en aquella época extraordinaria. ¿Soy o no soy candidato a este repudio salvaje, chapucero y estridente, esta demolición general del pasado inhibitorio? ¿Puedo dominar la disciplina de la libertad, en contraposición al atolondramiento de la libertad? ¿Cómo convierte uno la libertad en un sistema?”, *Ibid.*, pp. 40-41.

⁷ Karl Mannheim, *op. cit.*, pp. 216-217.

tar esa problemática en sí misma. Solo entonces se constituirán aquellos estratos de los contenidos de la conciencia y aquellas disposiciones que –debido a la nueva posición histórica y social– han pasado a ser problemáticos y que, por eso, se han hecho conscientes; solo entonces se está verdaderamente “presente”.⁸

El límite superior, en cambio,

parece cerrarse cuando ese fondo vital aproblemático apenas se altera ya directamente [y] se puede encontrar un indicio indirecto del cierre de ese proceso en el habla y en la pronunciación. Si se puede comprobar cuando se cierra el proceso de adquisición del habla, del dialecto del individuo, dispondríamos al menos de un punto de apoyo para fijar el momento en que se haya de situar el cierre de la constitución del fondo vital en el individuo. Según las investigaciones científicas [...] el lenguaje cotidiano, el dialecto del individuo, apenas cambia a partir de los 25 años.⁹

Tres ideas fundamentales podemos rescatar de los párrafos anteriores: la primera es el reconocimiento de influencias unitarias al interior de grupos humanos que comparten su origen cronológico, lo que les otorga una identidad que determina sus sentimientos, pensamientos, acción y modos de conducta, y que los limita a un particular terreno de juego; la segunda es la del carácter estructural de la conciencia humana y su formación, a lo que denomina “diversificada estratificación de la vida”, que implica diferentes momentos de desarrollo de los contenidos de la conciencia, en la que uno de ellos es cardinal para su formación. Su localización nos permite diferenciar grupos humanos de distinto origen cronológico, pero que comparten periodos de tiempo determinados, y finalmente, la posibilidad de determinar el momento en el que se desarrollan las “vivencias primordiales”, con indicadores precisos para localizar el límite inferior y superior donde se constituye el fondo vital de los individuos; éstos se localizan entre los 17 y 25 años.

Con estos tres postulados del pensamiento de Mannheim, completamos el primer paso metodológico que nos permite acotar la configuración interna de las generaciones. Sin embargo, aún falta encontrar dentro del *continuum* tiempo el punto de partida significativo para la construcción de la generación base sobre la que tenemos que partir para la construcción del conjunto de generaciones.

Sobre esta problemática, Julián Marías hace un acercamiento puntilloso al pensamiento de Ortega y Gasset sobre las generaciones:

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

¿Cómo puede determinarse objetivamente la serie de las generaciones? Recordemos las breves indicaciones de Ortega: descubrimiento de una “generación decisiva”, localización de su “epónimo” establecimiento de una escala provisional, hipotética, como retícula para contemplar la realidad histórica, tomando como centro de generación la fecha en que ese epónimo cumplió treinta años –lo mismo da, por tanto, tomar la fecha natal, puesto que entre una y otra hay un intervalo de dos generaciones justas–. Claro está que con esto no se ha hecho más que empezar: es la realidad histórica, empíricamente considerada, la única que puede confirmar o rectificar esa escala y fijarla definitivamente. Por otra parte, no siempre es fácil determinar una generación decisiva –hay largas etapas de la historia indecisas y críticas–, o encontrar un epónimo suficientemente representativo –las “épocas deslucidas” de que ha hablado Ortega–.¹⁰

Tres indicaciones metodológicas podemos desprender del párrafo de Marías: el descubrimiento de una generación decisiva, la localización de un epónimo y el establecimiento de una escala basada en lapsos de quince años.

Por su parte, Ortega y Gasset nos dice que la generación no es una fecha sino una “zona de fechas”, pero que cada generación surge entre otras dos, como parte indivisible de una serie de generaciones que la anteceden y la prosiguen. Entonces surgen las preguntas: ¿cómo ordenar la serie de las generaciones? y ¿cuál debe ser el punto de partida en base al cual comenzaremos a ordenarlas?

Comencemos con la segunda interrogante, dos conceptos nos acercan a esta problemática: el concepto de *generación decisiva*, de Ortega y Gasset, y el de *generación inicial o creadora* de Marías. Ortega y Gasset aborda el problema de la siguiente manera:

Tómese un gran ámbito histórico dentro del cual se ha producido un cambio en el vivir humano que sea radical, evidente, incuestionable. Es decir, partamos de un momento histórico en el que el hombre vive tranquilamente instalado en una cierta figura de mundo [...] Si deslizamos la mirada por el tiempo que sigue, vemos con toda claridad que el hombre [...] va perdiendo tranquilidad con respecto a su mundo. Un poco más allá vemos que se mundo se viene abajo y el hombre no sabe qué posición tomar. Seguimos y arribamos a otra fecha en que le hallamos nuevamente tranquilo. Se ha instalado de nuevo en un mundo cierto y en él persevera complacido durante siglos.¹¹

¹⁰ Julián Marías, *El método histórico de las generaciones*, Madrid, Editorial Revista de Occidente, 1967, p. 171.

¹¹ José Ortega y Gasset, *En torno a Galileo*, en *Obras completas*, tomo v, Madrid, Revista de Occidente, 1964, p. 51.

Este panorama, dice más adelante Ortega, “nos hace tomar contacto evidente con tres épocas”: la época de la estabilidad, la de la incertidumbre y la nueva época.¹² La nueva época,

nos muestra con sobrada claridad el desarrollo insistente y continuo de ciertos principios de vida que fueron por primera vez definidos en una cierta fecha. Esta fecha es la decisiva en la serie de las fechas que [la integran]. En ella vive una generación que por vez primera piensa los nuevos pensamientos con plena claridad y completa posesión de su sentido: una generación, pues, que ni es todavía precursora, ni es ya continuadora. A esa generación llamo generación decisiva.¹³

Por su parte, Marías aborda este mismo problema de la siguiente manera:

¿Cómo pueden investigarse las diversas estructuras del mundo colectivo para situar en ellas a los individuos de una época? Consideremos las formas posibles de vivir una innovación histórica, es decir, una forma de vida *nueva* [...] Supongamos, para mayor simplicidad, que se trate de una innovación que alcanza rápidamente a la sociedad entera, descontando la posible tardanza en llegar a ella, desde algunos círculos minoritarios muy estrechos [...] Considero, pues, que cada una de las formas de vivir la innovación de que se trata coincide con una generación.¹⁴

El autor define después las formas en que cuatro generaciones viven la innovación histórica, y dentro de ese contexto habla de la generación inicial y creadora, la primera de la época: “una minoría juvenil tiene una pretensión de nuevo estilo que pugna por hacerse vigente en el mundo de estructura distinta. La vida de estos hombres es un esfuerzo por imponer, en la forma total de la vida, una nueva sensibilidad vital. Al llegar estos hombres a su madurez, su pretensión ha alcanzado una primera vigencia es la primera generación de la época, la generación inicial y creadora.”¹⁵

Los dos autores parten de la localización en el ámbito histórico de un momento en que se da un cambio radical en el vivir humano, evidente, incuestionable, que plantea una forma de vida nueva con la consiguiente destrucción del viejo mundo y sus certidumbres. Ortega nos describe los momentos del proceso, mientras que Marías nos remite a la manera en que las distintas generaciones viven la innovación

¹² Los nombres de las épocas mencionados los definimos nosotros, ya que en este párrafo Ortega se refiere a la Edad Moderna y a la Edad Media.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Julián Marías, *op. cit.*, p. 176.

¹⁵ *Idem.*

histórica. Los dos describen a una generación que puede servir de punto de partida para delimitar la serie constitutiva de las generaciones.

Ortega la llama la “generación decisiva” y localiza la fecha en la que vive en el momento en el que fueron definidos los nuevos pensamientos, “con plena claridad y completa posesión de su sentido”; mientras que Marías, coincidiendo, habla de la “generación inicial” que hizo vigente la innovación histórica, imponiendo una nueva “sensibilidad vital”. El reto metodológico es la localización de una generación de este tipo, que nos ayude a determinar el punto de origen desde el cual partiremos para construir la estructura cronológica que divida y delimite a las distintas generaciones.

LAS DETERMINANTES POLÍTICAS

Antes de entrar de lleno a la aplicación concreta de estos postulados, veamos cuáles son las variables más importantes que influyen a las generaciones; dentro de ellas nos centraremos en las variables políticas que son las que privilegiaremos.

Los factores determinantes y de mayor impacto en la experiencia vivencial de una generación y que le dejan su impronta imperecedera, según Carolina Galais, son cuatro: 1) el grado de desarrollo económico del país en que los individuos crecieron: “Así, aquellas generaciones crecidas en épocas de escasez valorarían más el bienestar económico que la participación política o la libertad de expresión [y en contraposición] podríamos considerar que aquellas cohortes crecidas en épocas de abundancia serán más propensas a interesarse que el resto”; 2) vinculada a la anterior, el acceso a la educación, que puede considerarse un atributo particular de cada cohorte, “que puede contribuir a explicar las diferencias que existen entre ellas en cuanto interés por la política”. Pero, además, “es asimismo una medida de la cantidad de recursos cognitivos que el individuo puede movilizar en caso de necesitarlos en la esfera pública”; 3) es el nivel general de desarrollo social y “la estructura de incentivos y oportunidades que proveyó el sistema político cuando eran niños” y, finalmente, 4) “los procesos políticos que tuvieron lugar cuando los individuos estaban desarrollando sus orientaciones políticas. Estos sucesos pueden ser eventos especialmente remarcables, como escándalos, guerras o cambios institucionales profundos [...] Algunas de sus características y el hecho mismo de su celebración podrían fomentar la implicación política de los ciudadanos que las experimentaron durante el resto de su vida”¹⁶

¹⁶ Carolina Galais, “Edad, cohortes o periodo. Desenredando las causas del desinterés político en España”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 139, 2012, p. 89.

Para llevar adelante la delimitación de las generaciones en nuestro país, retomaremos como eje el cuarto factor de Galais: el político. La hipótesis fuerte de este trabajo afirma que es posible construir un ordenamiento secuencial de las generaciones en nuestro país tomando como variable fundamental lo político, claro está, que sin dejar de considerar los otros elementos constitutivos de la sociedad que interactúan con lo político, y que se condicionan entre sí.

Juan Linz, en su libro *El factor tiempo en un cambio de régimen*, aborda de lleno el impacto del factor tiempo en la percepción que tienen las diferentes generaciones sobre un determinado hecho histórico, ejemplificando el efecto político de este proceso en el desarrollo de los regímenes autoritarios.

Linz explica la forma en la que el tiempo afecta a los regímenes no democráticos y se concentra en tres problemas que pueden provocar su crisis y caída: la alternancia en la cumbre política, la apertura a las nuevas generaciones y el conflicto generacional. Este último proceso, el que nos interesa ahora, considera las diferencias entre las generaciones (tanto de los vencedores como de los vencidos) y señala cómo el factor tiempo diluye la experiencia vital de la primera generación en las otras generaciones. La generación de los fundadores del régimen autoritario y sus opositores, nos dice Linz:

seguramente fueron marcados, incluso traumatizados, por los acontecimientos que los empujaron a luchar por el poder. Más que los de otras edades, se constituirán entonces en una generación en el sentido manheimiano y sociológico; son hombres cuyas creencias y actitudes fundamentales resultan influidas de manera radical y permanente por los acontecimientos que los llevaron al gobierno. Estas personas tienden por tanto a interpretar cada nueva situación de acuerdo con la escala de valores que se elaboró en aquel momento, y se mostrarán incapaces, renuentes y contrarios a asimilar nuevas ideas y enfrentar las distintas situaciones que la historia les depara.¹⁷

Las generaciones posteriores que no vivieron como experiencia vital la confrontación de la que nació el régimen, vivirán las tensiones, agravios y argumentaciones legitimadoras de las distintas posturas como lejanas; la cosmogonía de legitimación de los gobernantes irá paulatinamente perdiendo sentido:

los eventos a los cuales el grupo dirigente apela constantemente para justificar su poder van perdiendo significado para las generaciones sucesivas, y difícilmente serán aceptados como fuente de legitimidad del régimen. Las circunstancias históricas que pro-

¹⁷ Juan Linz, *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994, p. 74.

vocaron la crisis nacional y el golpe de Estado se tornan irrelevantes para las nuevas generaciones que se plantean los problemas *contemporáneos* de su sociedad y de los procesos de desarrollo político de los otros países.¹⁸

El tiempo interior vivencial, la contemporaneidad, se convierte en patrimonio de cada generación que, en el transcurso de dos generaciones a lo sumo –como lo señala Linz– se encontrarán muy lejanas entre sí:

La tercera generación, que alcanza la madurez bajo este tipo de régimen (es decir, los nietos de aquellos que combatieron en los tiempos de su fundación), tomará con toda probabilidad una actitud de absoluta indiferencia ante los temas que motivaron la lucha de sus abuelos. Por más sensibles que sean, rechazarán cínicamente las interpretaciones oficiales de sus acontecimientos, pues en el presente ya están en condición de examinarlas a la luz de la realidad contemporánea del régimen, constatando también algunas veces la traición a los ideales originarios y ciertamente ya no querrán combatir las viejas batallas [...] Por otro lado, la tercera generación de descendientes de los derrotados estará menos consciente de los riesgos tomados por sus abuelos y de los costos que han sufrido por su propia derrota. Es menos probable que los antiguos sufrimientos actúen como freno, mientras que se llega con facilidad a una idealización de la causa.¹⁹

La relaboración de los hechos inaugurales de una época y la postura de las generaciones con respecto a esos acontecimientos estarán determinados por las diferentes historias vivenciales de cada generación. Ortega menciona este mismo proceso cuando se refiere a las diferentes posturas sobre la democracia dentro de las generaciones:

Desde que existe democracia –por tomar un ejemplo cualquiera–, cada generación tenía por fuerza que ver sus problemas desde una altura distinta. No puede ser la misma la experiencia que de la democracia tiene la generación que le inaugura y la que recibe de ella la generación siguiente y así en adelante. Aun viviendo todas dentro del horizonte y la fe democráticos, su actitud, con respecto a ella, tenía que ser distinta.²⁰

Una ejemplificación empírica de estos presupuestos, finalmente, nos la proporciona Ania Tizziani en un análisis que hace de Argentina a finales del siglo pasado

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 76.

²⁰ José Ortega y Gasset, *op. cit.* p. 53.

sobre la evolución que tiene el pensamiento político a través de tres generaciones de argentinos que se definen como peronistas. La delimitación de las tres generaciones que contrasta a lo largo de su trabajo la realiza no sólo por la edad compartida, sino sobre todo por la experiencia política más intensa a la que fueron sujetos. Mediante el análisis de seis décadas de la historia del peronismo, define tres etapas en las cuales esta opción política gobernó Argentina.²¹ lo que le permite

partir de una hipótesis respecto de la constitución de tres generaciones en el marco del peronismo, que ha recibido influencias políticas, sociales y culturales disímiles durante cada una de las sucesivas etapas de este movimiento político. Esta hipótesis supone que cada periodo, caracterizado por líneas políticas y orientaciones de gobierno particulares, contribuyó a configurar especificidades generacionales, que concierne las concepciones tanto del peronismo como de la dinámica política argentina.²²

Un aspecto interesante del trabajo de Tizziani lo constituye el contraste que hace de las distintas concepciones que tienen las tres generaciones sobre la relación del peronismo con la figura del “pueblo”, una de las representaciones centrales del mundo simbólico del peronismo. Constata que esa figura cumple papeles y formas diferentes en cada generación: para la primera generación, el pueblo se vinculaba estrechamente con el conflicto social que marcaba al primer régimen peronista; para la segunda, se transforma en el “pueblo movilizado”, y para la tercera se transforma en el pueblo de la “derrota” y del trabajo.²³

Todas estas ideas nos ayudan a situar nuestra problemática en los términos que precisamos. La construcción de las cohortes en México, que presentamos a continuación, obedece tanto a la búsqueda de las circunstancias estructurales de nuestra sociedad en los que se desarrollaron los integrantes de las diferentes edades, como

²¹ “Así, la primera generación [dice Tizziani] está marcada por la experiencia del primer régimen peronista entre 1946 y 1955; la segunda, por el complejo proceso político que desemboca en el segundo periodo de gobierno peronista en 1973; la tercera generación, por último, se configura en torno de la vivencia de los dos gobiernos sucesivos de Carlos Menem durante la década de los 90. Sin embargo, esos tres periodos son indisociables, en los relatos, de una temporalidad más amplia, que contribuye también a definirlos las experiencias de gobierno peronista [...] constituyen así puntos de anclaje que definieron toda una época, y son movilizados para evaluar experiencias anteriores y posteriores. Y esta comparación entre experiencias vividas produce a su vez, una reinterpretación de las experiencias de gobierno peronista que constituyen el núcleo central del periodo”. Ania Tizziani, *Generaciones políticas: una clave de interpretación del largo plazo: Algunas reflexiones a partir del caso del movimiento peronista*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Documento de Trabajo, núm. 64, abril, 2008, p. 9.

²² *Ibid.*, p. 8.

²³ *Ibid.*, p. 23.

de las experiencias críticas vividas que pudieron determinar sus experiencias primordiales, responsables de sus futuros comportamientos²⁴.

COHORTES EN MÉXICO

Para dividir las cohortes en nuestro país, tomamos en consideración fundamentalmente variables políticas y los procesos vinculados con ellas. Para ello, nos pusimos como límite superior los alcances temporales máximos que podrían haber vivido las generaciones más viejas, que se pueden localizar en la segunda y tercera década del siglo pasado, y que corresponden a la formación del Estado mexicano; después hicimos un análisis del desenvolvimiento del sistema político, vinculando cada etapa localizada con los lapsos que sirven como presupuestos para localizar los “años impresionables” o de “maduración política”, los cuales como ya lo señalamos, comprenden la adolescencia y la primera juventud, aproximadamente entre los 17 y 25 años. Las características de las vivencias adquiridas en estos lapsos sirvieron para

²⁴ Torcal y Montero hacen una amplia definición de lo que consideran generación política, apoyándose en distintos autores que se han encargado del problema: “Una generación política, es aquel ‘grupo de seres humanos que han estado expuestos a las mismas experiencias históricas durante sus años de formación’ [...] ‘los individuos que pertenecen a una misma generación y que comparten el mismo año de nacimiento se caracterizan por estar ubicados en un lugar común en el proceso histórico.’ En este sentido, las generaciones sólo adquieren significado cuando los individuos que las integran comparten experiencias políticas y sociales singulares que marcan su manera de pensar y actuar, distinguiéndose así de otras [...] De ahí que las generaciones políticas puedan distinguirse cuando los rasgos actitudinales o las pautas de comportamiento de quienes las componen resulten en términos relativos distintas de los rasgos y pautas de las restantes generaciones como consecuencia de los acontecimientos políticos y sociales acaecidos durante sus años de formación. Además, y como cabía esperar, las generaciones tienden a perfilarse con mayor nitidez en aquellas sociedades que han conocido cambios sustanciales en cualquiera de sus órdenes.” Mariano Torcal y José Ramón Montero, *op. cit.*, p. 94.

Galais, por otra parte, define cohorte: “a cada uno de [...] los grupos de población nacidos en un determinado periodo y, por tanto, influenciados en sus valores y actitudes políticas por un mismo conjunto de factores sociales, históricos o políticos. A diferencia de la edad, las cohortes son un factor de cambio cultural; puesto que, si el contexto en que crecieron los ciudadanos de distintas épocas es diferente, sus creencias y orientaciones políticas también lo serán, y se producirá un efecto de sustitución o renovación cultural a medida que los ancianos mueran dejando paso a las nuevas generaciones”. Carolina Galais, *op. cit.*, p. 88.

Estos autores delimitan los tramos de edad de las cohortes, al igual que Mannheim, a partir de la edad básica para la socialización, etapa denominada de “maduración política”, situada entre los 17 y los 25 años. Nosotros retomaremos este criterio para delimitar las cohortes, sin embargo, por la dificultad que implican los cortes cuando un grupo de edad se sitúa en más de un periodo, se da un margen de dos años en los dos límites para agruparlos.

nombrar a cada cohorte, denominación que refleja en términos generales la situación política en la que maduraron sus experiencias formativas vitales.

Al considerar los argumentos señalados, para el caso mexicano hemos localizado siete cohortes, que sintetizamos en el siguiente cuadro:

CUADRO 16.1

	Generación	Años de nacimiento	Maduración política	Edades actuales
Primera	Formación del Estado	1920-1929**	(1938-1949)	Más de 88
Segunda	Predominio priista	1930-1941	(1950-1962)	De 77 a 87
Tercera	Crisis del sistema	1942-1951	(1963-1972)	De 67 a 76
Cuarta	Liberalización	1952-1964	(1973-1985)	De 55 a 66
Quinta	Transición	1965-1979	(1986-2000)	De 39 a 53
Sexta	Primera alternancia	1980-1991	(2001-2012)	De 27 a 38
Séptima	Segunda alternancia*	1992-¿?	(2013-¿?)	Menos de 26

*La séptima generación de la “segunda alternancia” aún no puede ser descrita en su totalidad.

** Dada que esta clasificación no obedece a determinaciones cuantitativas, los lapsos de las cohortes no tienen el mismo número de años.

La primera comprendería los nacidos entre 1920 y 1929 del siglo pasado, su maduración política la vivieron en medio de los últimos años de la conformación del sistema político posrevolucionario, efervescencia e indefinición política, asimismo, una gran movilización social acompañaría su edad formativa, al igual que estar sujetos proyectos divergentes del país. Es la *generación de la formación del Estado*, que entre 1938 y 1949 (últimos años del gobierno de Cárdenas, gobierno de Ávila Camacho y la primera mitad de Miguel Alemán) completa uno de los ciclos más importantes de socialización. Actualmente es una generación muy mayor, con más de 88 años.

La segunda cohorte nació entre 1930 y 1941 y vivió sus años de maduración política en plena hegemonía priista. Es testigo del dominio absoluto del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de la preponderancia indiscutible del presidente de

la República y de la pleitesía a su figura, así como de todos los excesos del autoritarismo. También vive la supresión de toda disidencia, de las unanimidades impuestas y aplaudidas, y del control de todos los medios de comunicación. La *generación del predominio priista* tiene sus enseñanzas políticas formativas conscientes entre 1950 y 1962 (últimos años de Miguel Alemán, gobierno de Ruiz Cortines y casi todo el sexenio de López Mateos). En la actualidad esta generación tiene entre 77 y 87 años.

La *generación de la crisis del sistema*, la tercera cohorte, que nació entre 1942 y 1951, ve al sistema político en franca caída; tanto el modelo económico como el sistema de dominación se encuentran en severos problemas. Los mecanismos de control se rigidizan y el descontento se manifiesta entre la clase media y los núcleos urbanos, que crecen bajo la influencia cultural del exterior; comienzan a presionar por una apertura del régimen y por cambiar los modelos de dominación y control de la vida cotidiana, de la familia y de la escuela entre ellos. Alrededor de la mayoría de edad se ven sujetos a información contradictoria, que los envía por caminos opuestos entre los años de 1963 a 1972 (últimos años de López Mateos, todo el sexenio de Díaz Ordaz y primeros años de Luis Echeverría). Actualmente los de esta generación tienen entre 67 y 76 años.

Los individuos de la cuarta cohorte nacen entre los años de 1952 y 1964, adquieren su maduración política en los 12 años que van de 1973 a 1985. Este lapso temporal transcurre en la segunda parte del gobierno de Echeverría, todo el sexenio de López Portillo y los primeros años del gobierno de Miguel De La Madrid. Los integrantes de esta generación gozan de una cierta liberalización del sistema político, los lazos autoritarios se suavizan y se hacen presentes expresiones diferentes a las del bloque hegemónico, que a su vez se desquebraja. El discurso oficial se desdibuja y se hace contradictorios. La figura del presidente pierde mucho de su hálito de sacralidad y la crisis económica atraviesa todas sus experiencias vitales, atribuyendo su malestar a las políticas erráticas y corruptas del presidente en turno. Al final del periodo de maduración comienzan a ver la emergencia institucional de opciones partidistas, el antipriismo como posición política se empieza a extender fuera de los núcleos más ideologizados de la población. Los integrantes de la generación de la liberalización tienen entre 54 y 66 años.

La quinta cohorte, la de *la transición*, en este año los individuos que la integran cumplen entre 39 y 53 años en 2019, ya que nacieron entre 1965 y 1979. Su periodo de maduración política lo tienen durante la última etapa del gobierno del presidente De La Madrid y durante todo el sexenio de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo. Viven la etapa de la emergencia electoral y de la esperanza del cambio político, ven desmoronarse electoral y estructuralmente al partido oficial y la consolidación de dos opciones partidarias, una a la derecha y otra a la izquierda, con opciones reales de triunfo, que obtienen presidencias municipales, diputaciones y gubernaturas.

Es una etapa de revaloración del voto y del reconocimiento de las distintas opciones partidarias, incluida la del partido oficial mismo, justipreciados en un nuevo contexto determinado por la competencia. Los procesos de liberalización se acentúan y las voces opositoras se empiezan a escuchar con más frecuencia en medios más cercanos y cotidianos a la gente.

La *generación de la primera alternancia* tuvo su proceso de maduración política en los doce años que gobernó el Partido Acción Nacional (PAN), nacen entre los años de 1980 y 1991 y tiene hoy entre 27 y 38 años. Los puntos de referencia con los que construyen su imaginario político son sustantivamente diferentes a los de las anteriores cohortes, ya que los parámetros de valoración se desplazan al cumplirse el postulado teleológico de la alternancia: la vinculación causal entre las malas prácticas de gobierno, la mala situación del país y el partido político hasta entonces en el poder se rompe.

Los partidos diferentes al PRI asumen espacios de gobierno a todos los niveles, en su gran mayoría no demuestran mejores y mayores capacidades para enfrentar los problemas que antes eran achacados al partido tricolor; asumen prácticas políticas atribuidas como patrimonio exclusivo de ese partido. Nuevas clientelas surgen alrededor de los partidos en los gobiernos, condicionando su voto por intereses personales, el voto de castigo al PRI se retrae y el voto de confianza, sin prueba, merma. Las percepciones que surgen de esto adquieren diferentes vías: la desilusión, el desinterés, la desconfianza en todos los partidos y la política, y el refugio en soluciones carismáticas o violentas.

Finalmente, la *generación de la segunda alternancia*, actualmente algunos de sus integrantes están viviendo la etapa de formación crítica y otros aún no la comienzan. El regreso del PRI a la Presidencia de la República marca sus impresiones, junto con el descrédito de todos los partidos que lo acompañan. La inseguridad, el crimen organizado y la corrupción se siguen manteniendo como signos distintivos de la época. Yo soy 132, Ayotzinapa, las reformas estructurales, entre otros temas los acompañan en su proceso de socialización fundamental que aún continúa.

GENERACIONES Y DEMOCRACIA

El problema en que nos centraremos para tratar de caracterizar el comportamiento de las generaciones es el de la democracia. Los valores democráticos de una comunidad contribuyen al reconocimiento, dentro de ciertas pautas, de las posibilidades de alcanzar metas colectivas mediante la vinculación con otros individuos y con las instituciones que los regulan. Las posibilidades de injerencia en las decisiones y en

la elección de sus gobernantes constituyen para los individuos uno de los insumos colectivos de participación más importantes.

En ese sentido, la identificación de los espacios democráticos en donde se vive y sus potencialidades representan insumos importantes para entender el comportamiento de los individuos. En este apartado analizaremos la apreciación sobre la democracia y las alternativas a ella la consideración de un gobierno fuerte con amplias atribuciones y las libertades a las que se estaría dispuestos a renunciar a cambio de otros satisfactores y, finalmente, la apreciación que se tiene sobre dos de los pilares en que descansan las democracias: el Congreso y los partidos políticos.

Valores democráticos

Asumir que la democracia como causa de problemas es un presupuesto que está en la base del pensamiento autoritario y que justifica en sí las acciones represivas o de restricción que implementan los gobiernos. En nuestro país la democracia no es considerada peligrosa por más de la mitad de la población, mientras que más del 40% sí la considera así, como se desprende del análisis del siguiente cuadro.

CUADRO 16.2. LA DEMOCRACIA ES PELIGROSA PORQUE PUEDE CAUSAR PROBLEMAS

	De acuerdo (%)	En desacuerdo (%)	No sabe (%)	No contesta (%)
1. Formación del Estado	37.5	56.3	6.3	0
2. Predominio priista	48.1	46.8	5.2	0
3. Crisis del sistema	35.9	57.2	6.6	0.3
4. Liberalización	42.0	54.1	3.7	0.2
5. Transición	42.3	53.6	3.6	0.6
6. Primera alternancia	42.4	54.9	2.6	0.2
7. Segunda alternancia	42.0	53.6	4.4	0.0
Promedio	41.4	53.8	4.6	0.2

Fuente: Encuesta Nacional de cultura política y participación ciudadana, ENCUP, Secretaría de Gobernación, 2012.

Dos cohortes vecinas se significan aquí por su contraposición en este tema: la del predominio priista, casi la mitad de sus integrantes afirma que la democracia es peligrosa, contra la de la crisis del sistema, en la que casi 6% dice que no lo es.

“Mejor funcionamiento del país vinculado con mano dura” es otro presupuesto autoritario no desechado por nuestra ciudadanía. Más de 45% de la muestra analizada piensa que el país funcionaría mejor si fuera gobernado por líderes duros y, por el contrario, poco más de la mitad no lo cree.

Por lo que respecta a las cohortes, las dos más viejas aún consideran la mano dura para gobernar, al igual que la generación más joven, alrededor de la mitad de sus integrantes así lo piensa. Del otro lado, más de 50% de las otras generaciones rechazan ese presupuesto.

CUADRO 16.3. EL PAÍS FUNCIONARÍA MEJOR SI FUERA GOBERNADO POR LÍDERES DUROS

	De acuerdo (%)	En desacuerdo (%)	No sabe (%)	No contesta (%)
1. Formación del Estado	53.1	40.6	6.3	0
2. Predominio priista	46.8	48.1	5.2	0
3. Crisis del sistema	40.9	53.1	5.3	0.6
4. Liberalización	41.7	55.3	2.9	0.2
5. Transición	42.8	54.1	2.7	0.5
6. Primera alternancia	43.9	53.9	1.9	0.3
7. Segunda alternancia	46.4	49.6	3.6	0.4
Promedio	45.1	50.7	4.0	0.3

Fuente: Encuesta Nacional de cultura política y participación ciudadana, ENCUP, Secretaría de Gobernación, 2012.

Cuando se confrontan una aseveración con carácter marcadamente democrática (“La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno”) y dos con sesgos de carácter autoritario (“En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” y “A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario”), la democracia sale ganando: más de la mitad de los entrevistados dicen que la democracia es preferible a cualquier otra

forma de gobierno. Sin embargo, las otras dos aseveraciones, contrarias al espíritu democrático, no salen mal calificadas, ya que casi dos quintas partes la sostienen. Más de 20% dice que en algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a uno democrático, y casi 17% señala que les da lo mismo el tipo de gobierno.

CUADRO 16.4. DE LAS SIGUIENTES FRASES QUE LE VOY A MENCIONAR,
¿CUÁL ES LA QUE SE ACERCA MÁS A SU MANERA DE PENSAR?

	1. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (%)	2. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático (%)	3. La gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario (%)	Dos respuestas no democráticas (suma 2 y 3) (%)	No sé (%)
1. Formación del Estado	40.6	28.1	18.8	46.9	12.5
2. Predominio priista	51.9	23.4	18.2	41.6	5.8
3. Crisis del sistema	62.2	15.3	15.3	30.6	6.3
4. Liberalización	61.1	19.3	14.5	33.8	4.6
5. Transición	60.3	20.6	16.4	37.0	2.5
6. Primera alternancia	53.8	24.1	18.6	42.7	3.3
7. Segunda alternancia	60.4	18.8	17.2	36.0	3.2
Promedio	55.8	21.4	17.0	38.4	5.5

Fuente: Encuesta Nacional de cultura política y participación ciudadana, ENCUP, Secretaría de Gobernación, 2012.

Si nos asomamos a las cohortes, esta situación se comienza a matizar: tres cohortes tienen una menor identificación con los postulados democráticos: la de la formación del Estado, la del predominio priista y la de la primera alternancia; más de dos quintas partes de sus integrantes lo manifiestan así, aunque la única que está por debajo de 50% en apoyo a la democracia es la más vieja.

En el otro extremo, las que más apoyan los postulados democráticos son la tercera y cuarta cohorte, la de la crisis del sistema y la de la liberalización, en las cuales

más de tres quintas partes apoyan los postulados democráticos; la de la crisis del sistema es la más democrática. En el siguiente cuadro se sintetizan las respuestas a la pregunta de si a cambio de no tener presiones económicas se estaría dispuesto a sacrificar cuatro tipos de libertades: expresión, asociación, organización y de creencias. En el cuadro solo se consignan los porcentajes de los que señalaron que no estarían dispuestos a renunciar a las libertades mencionadas.

CUADRO 16.5. A CAMBIO DE VIVIR SIN PRESIONES ECONÓMICAS, ESTARÍA USTED DISPUESTO A SACRIFICAR SU LIBERTAD DE... (NO ESTARÍA DISPUESTO)

	Expresión (%)	Asociación (%)	Organización (%)	Creencias (%)	Promedio (%)
1. Formación del Estado	78.1	71.9	71.9	78.1	75.0
2. Predominio priista	66.9	61.0	63.0	66.9	64.4
3. Crisis del sistema	70.3	70.3	70.3	75.6	71.6
4. Liberalización	67.0	63.9	62.3	67.8	65.2
5. Transición	70.9	69.3	68.0	70.6	69.7
6. Primera alternancia	71.5	69.0	68.1	70.8	69.8
7. Segunda alternancia	69.6	64.4	65.2	69.2	67.1
Promedio	70.6	67.1	67.0	71.3	69.0

Fuente: Encuesta Nacional de cultura política y participación ciudadana, ENCUP, Secretaría de Gobernación, 2012.

En términos generales, podemos apreciar que una gran mayoría de los encuestados, casi 70%, no estaría dispuesta a sacrificar sus libertades. De las libertades más defendidas son la de creencias y la de expresión, antes de las de asociación y organización, aunque sin diferencias significativas. Aunque siempre dentro de estos relativamente altos porcentajes de defensa de sus libertades, en las cohortes hay diferencias: las dos que en mayor medida se apegan a sus libertades son la de la formación del Estado y la de la crisis del sistema, y las que menos la del Predominio priista y la de la liberalización.

Democracia e instituciones del régimen

La añoranza de un presidencialismo fuerte aún está presente en un considerable número de habitantes de nuestro país, como lo demuestran las respuestas a la hipótesis de que se le asignen atribuciones extralegales al presidente de la República en caso de que el país tuviera problemas serios.

CUADRO 16.6. SI EL PAÍS TIENE PROBLEMAS SERIOS,
ESTÁ DE ACUERDO QUE EL PRESIDENTE... (DE ACUERDO)

	No se limite a lo que dicen las leyes (%)	Ponga orden utilizando la fuerza (%)	Controle los medios de comunicación (%)	No tome en cuenta al Congreso y a los partidos políticos (%)	Promedio (%)
1. Formación del Estado	50.0	62.5	43.8	50.0	51.6
2. Predominio priista	58.4	57.8	42.2	39.0	49.4
3. Crisis del sistema	46.6	47.5	30.0	33.4	39.4
4. Liberalización	51.1	49.2	34.7	33.4	42.1
5. Transición	49.5	49.5	30.8	31.8	40.4
6. Primera alternancia	51.0	46.2	32.6	36.5	41.6
7. Segunda alternancia	52.0	48.4	31.2	32.8	41.1
Promedio	51.2	51.6	35.0	36.7	43.6

Fuente: Encuesta Nacional de cultura política y participación ciudadana, ENCUP, Secretaría de Gobernación, 2012.

Más de dos quintas partes estarían de acuerdo en que el presidente de la República tome en sus manos algunas atribuciones más allá de las constitucionales y, sobre todo, son permisivos con la posibilidad de que el presidente vaya más allá de lo que le dictan las leyes y utilice la fuerza: más de la mitad de los habitantes se lo permitiría.

Las dos generaciones más viejas son las más favorables hacia esas posibilidades del presidente, con la diferencia que la generación del predominio priista está más dispuesta a que no se limite a los márgenes de las leyes y la generación de la Forma-

ción del Estado, con casi tres cuartas partes de sus integrantes, es más a favor de la utilización de la fuerza.

Las generaciones más reticentes a estos suplementos del poder presidencial son la de la crisis del sistema y la de la transición, en las que dos quintas partes se oponen a cualquier medida de las señaladas. La generación de la crisis del sistema es especialmente reticente en otorgar al presidente facultades que no estén acotadas por las leyes y que no consideren al Congreso y a los partidos, mientras que la de la transición es cuidadosa de los medios masivos, del Congreso y los partidos.

A la generación de la primera alternancia le preocupa más que a las otras la utilización de la fuerza por el presidente, mientras que a la de la segunda alternancia es especialmente cuidadosa del Congreso y de los partidos políticos, contrariamente a su buena disposición para que el ejecutivo no se limite a lo establecido por las leyes.

Respecto a la importancia del Congreso, casi tres cuartas partes de la ciudadanía lo consideran necesario para la democracia. Aquí otra vez se contraponen la falta de confianza que se le tiene a diputados y partidos con la vinculación estrecha que se le atribuye a la democracia y al Congreso.

Otra vez la generación más vieja valora al Congreso mejor, casi 90% de sus integrantes así lo manifiesta. En proporciones menores, la generación del predominio priista es la que en segundo lugar tiene mejor impresión del Congreso. Las que no lo tienen en tan buena consideración son las de la primera alternancia y la de la transición, pero siempre dentro de porcentajes relativamente altos.

CUADRO 16.7. ¿QUÉ FRASE ESTÁ MÁS CERCA DE SU MANERA DE PENSAR?

	Sin Congreso de la Unión no puede haber democracia (%)	La democracia puede funcionar sin Congreso de la Unión (%)
1. Formación del Estado	87.5	12.5
2. Predominio priista	72.7	27.3
3. Crisis del sistema	71.6	28.4
4. Liberalización	71.0	28.8
5. Transición	70.9	29.1
6. Primera alternancia	68.7	30.9
7. Segunda alternancia	71.6	28.0
Promedio	73.4	26.4

Fuente: Encuesta Nacional de cultura política y participación ciudadana, ENCUP, Secretaría de Gobernación, 2012.

En lo que respecta a la opinión de los ciudadanos sobre la necesidad de los partidos políticos para el mejoramiento del país, no obstante la poca confianza que los partidos políticos generan en la ciudadanía, ya que se encuentran en los últimos niveles de confiabilidad, más de las tres quintas partes los consideran necesarios para que el país mejore.

CUADRO 16.8. ¿QUÉ TAN NECESARIOS SON LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA QUE EL PAÍS MEJORE?

	Necesarios (%)	Poco o nada necesarios (%)	No sé (%)	No contesta (%)
1. Formación del Estado	75.0	18.8	6.3	0
2. Predominio priista	66.9	30.5	2.6	0
3. Crisis del sistema	69.7	28.1	1.9	0.3
4. Liberalización	64.0	34.6	1.3	0.2
5. Transición	65.5	33.	0.7	0.2
6. Primera alternancia	61.8	37.4	0.8	0
7. Segunda alternancia	59.2	39.6	1.2	0
Promedio	66.0	31.8	2.1	0.1

Fuente: Encuesta Nacional de cultura política y participación ciudadana, ENCUP, Secretaría de Gobernación, 2012.

La cohorte de la formación del Estado, junto con la de la crisis del sistema, son las que mayormente consideran a los partidos necesarios, sobre todo la mayor, en la que tres cuartas partes de sus integrantes así lo consideran. Del otro lado, las generaciones de la primera y segunda alternancias son las que menos consideran a los partidos importantes, pero siempre dentro de niveles bastante altos de aceptación.

Terminamos este apartado con la percepción que tienen los entrevistados sobre su localización en el espectro político izquierda-derecha. La autoidentificación con una porción del espectro político ideológico da al individuo una sensación de pertenencia, de vinculación con una determinada posición y con los individuos e instancias que los asumen. La derecha y el centro, como podemos ver en el cuadro

siguiente, son las zonas del espectro ideológico más concurridas, más de 65% de la población se encuentra ahí, la derecha predomina por dos puntos porcentuales.

CUADRO 16.9. EN QUÉ POSICIÓN IDEOLÓGICA SE COLOCARÍA
¿IZQUIERDA O DERECHA?

	Izquierda (%)	Centro (%)	Derecha (%)	No sabe (%)
1. Formación del Estado	12.5	25.0	34.4	28.1
2. Predominio priista	13.6	21.4	38.3	22.1
3. Crisis del sistema	11.6	28.8	37.8	17.2
4. Liberalización	10.4	33.4	35.4	16.4
5. Transición	11.3	35.1	34.1	14.7
6. Primera alternancia	12.1	37.9	30.9	14.6
7. Segunda alternancia	8.8	42.0	26.8	18.0
Promedio	11.5	31.9	34.0	18.7

Fuente: Encuesta Nacional de cultura política y participación ciudadana, ENCUP, Secretaría de Gobernación, 2012.

En esta pregunta llama la atención el considerable porcentaje de los entrevistados que no supieron localizarse en alguna porción del espectro izquierda-derecha, son incluso más que los que se declararon de izquierda.

Las generaciones que más se consideran de derecha son las del predominio priista y la de la crisis del sistema, con casi dos quintas partes de sus miembros contrario al caso de la segunda alternancia, la cohorte que menos optó por la derecha, pero la que más se declaró centrista. Del lado de la izquierda las generaciones del predominio priista y de la formación del Estado, con porcentajes relativamente bajos, son las más izquierdistas, contrastan con la enorme cantidad de sus integrantes que no supieron identificarse con ningún lado y que, incluso, superan a los que optaron por la izquierda.

RECAPITULACIÓN

Con el análisis realizado estamos en condiciones de hacer una caracterización de una parte de la conformación de la estructura mental de nuestra sociedad y de las generaciones que la integran, reuniendo los distintos aspectos que hemos estudiado.

Si vemos en conjunto el análisis precedente, podríamos concluir que la sociedad mexicana posee escasos valores democráticos: tiene un bajo aprecio por la democracia, no descarta la posibilidad de gobiernos dirigidos por líderes duros y con amplias facultades, pero, paradójicamente, no estaría dispuesta a sacrificar sus libertades y que valora la existencia del Congreso para la democracia, mientras que a los partidos políticos apenas los considera importantes para la buena marcha del país.

Sin embargo, al bajar el análisis en el nivel de las generaciones podemos encontrar diferencias significativas que nos permiten realizar una caracterización particular al integrar los distintos aspectos considerados.

1. La primera comprendería una generación muy mayor, que tienen hoy más de 88 años. Efervescencia e indefinición política, al igual que una gran movilización social acompañarían su edad formativa, al igual que estar sujetos a proyectos divergentes del país. La generación más vieja es una de las menos apegadas a los valores democráticos, no ve a la democracia como un peligro, pero tampoco la considera insustituible, sobre todo por un gobierno de mano dura, con amplias atribuciones. Sin embargo, es la que más se niega a renunciar a sus libertades a cambio de vivir sin presiones económicas y la que más considera importantes al Congreso y a los partidos políticos.

Sujetas al desinterés nacional por vincularse a otras instancias para la articulación de sus demandas, esta cohorte es una de las que menor participación tiene, aunque no necesariamente porque lo considere difícil, sino porque ya se encuentra retirada del ámbito laboral y relevada en el ámbito familiar de responsabilidades y representatividad. Los pocos resquicios que le quedan para participar los aprovecha a cabalidad; votar, por ejemplo, orientándose en ese ámbito principalmente hacia el espectro político de centro-derecha, destacan además una considerable indefinición política de sus integrantes.

2. La segunda cohorte tiene entre 77 y 87 años y vivió sus años de maduración política en plena hegemonía priista, lo cual se refleja en todas sus posiciones. Es la menos democrática, considera a la democracia como peligrosa e, igual que la cohorte anterior, la ve prescindible, sobre todo por gobiernos duros con amplias atribuciones. A cambio de mejoras económicas no le importaría sacrificar sus libertades. Ve

al Congreso relativamente importante para la democracia y a los partidos políticos no los considera muy relevantes para que el país mejore.

En menor medida que la generación anterior esta cohorte está abandonando su posición en el ámbito laboral y en la familia, lo que repercute en su muy escaso involucramiento en actividades políticas, herencia sin duda de su época de formación, la hace ser la generación de menor grado de participación. Igual que la cohorte anterior, reduce su participación al voto y se sitúa políticamente al centro-derecha del espectro ideológico; un considerable número de sus integrantes no se supo identificar en el espectro político.

3. La generación de la crisis del sistema tiene entre 67 y 76 años, sus años de formación los vivió en medio de una crisis política, lo que implicó el cuestionamiento de los parámetros mediante los que se había desarrollado el régimen priista. Su estructura mental estuvo sujeta a influencias contradictorias que cuestionaban sus herencias culturales y los obligó a crear estructuras mentales de reducción de la complejidad más elaborados.

A comparación de las otras cohortes, la generación de la crisis del sistema es la que tiene mayores valores democráticos. Su apreciación positiva sobre la democracia es mayor que el de las otras y de las que apreciarían menos un gobierno con tintes autoritarios. No está dispuesta a sacrificar sus libertades y es de las que ve con mejores ojos a los partidos políticos.

Dentro de los bajos parámetros nacionales de vinculación con otras instancias, esta cohorte es de las que más participan, vinculada aún con las actividades productivas y al frente de las familias. El voto es su herramienta de participación privilegiada y su posición es de las más de derecha, con una franja en el centro.

Actualmente, esta generación junto con las dos anteriores, representa 11.45% de la lista nominal de electores, una proporción relativamente pequeña y en proceso de reducción, aunque su influencia se dejará sentir aún en el mediano plazo.

4. Los individuos de la vivieron sus años de formación dentro de una cierta liberalización del sistema político, los lazos autoritarios se suavizan y se hacen presentes expresiones diferentes a las del bloque hegemónico que, a su vez, se desquebraja; la crisis económica atraviesa todas sus experiencias vitales, atribuyendo su malestar a las políticas erráticas y corruptas del presidente en turno.

La generación que ahora tienen entre 54 y 66 años prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno y no la considera peligrosa; es una de las que más se opone a un gobierno dirigido por líderes duros, pero que estaría dispuesta a sacrificar sus libertades a cambio de no sufrir presiones económicas, lo que refleja la inestabilidad económica y penurias que tuvieron que sufrir en su etapa formativa.

Además, no tienen gran aprecio por el Congreso, ni por los partidos políticos, instancias que han visto convertirse en actores fundamentales de la vida política nacional y que no han estado a la altura de sus expectativas.

Junto con las otras generaciones que están en plena etapa productiva y al frente de sus familias, esta generación aún es una de las que más se vincula hacia el exterior para conseguir la satisfacción de sus demandas. El voto es su principal acto político, situados al centro-derecha del espectro político, con una creciente porción de indecisos. Esta generación contribuye con el 11.62% de la lista nominal.

5. Los individuos que integran la quinta cohorte, la de la transición, en este año cumplen entre 39 y 53 años, su periodo de maduración política lo vivieron en una etapa de emergencia electoral y de esperanza del cambio político, ven desmoronarse electoral y estructuralmente al partido oficial y la consolidación de dos opciones partidarias. Es una etapa de revaloración del voto y del reconocimiento de las distintas opciones partidarias, incluida la del partido oficial; justipreciados en un nuevo contexto determinado por la competencia. Los procesos de liberalización se acentúan y las voces opositoras se empiezan a escuchar con más frecuencia en medios más cercanos y cotidianos a la gente. Es una de las generaciones de recambio de la estructura mental: los parámetros materialistas de conformación mental van quedando atrás al igual que sus transmisores.

Junto con la generación de la crisis del sistema, la de la transición es de las que tiene mayores valores democráticos. No obstante, ve la democracia con preocupación, no considera como alternativa un gobierno dirigido con mano dura. Casi en la misma proporción que las otras cohortes, rechaza la posibilidad de renunciar a sus libertades por seguridad económica. No descarta la importancia del Congreso para la democracia, y de los partidos para la buena marcha del país.

Dentro de los bajos parámetros de vinculación es de las que más participan, igualmente condicionada por su protagonismo en la vida económica y social. El voto también es importante para expresarse políticamente, localizados en el espectro del centro político. Esta generación junto con la siguiente constituyen en el mediano plazo grupos de edad estratégicos para cualquier acción política, ya que constituyen en conjunto poco más de 50% del padrón electoral; representa 26.70% del electorado.

6. La generación de la primera alternancia tiene actualmente entre 27 y 38 años. Los puntos de referencia con los que construyen su imaginario político son sustantivamente diferentes de los de las anteriores cohortes, ya que los parámetros de valoración se desplazan al cumplirse el postulado teleológico de la alternancia: la vinculación causal entre las malas prácticas de gobierno, la mala situación del país y el partido político hasta entonces en el poder se rompe.

Los partidos diferentes al PRI asumen espacios de gobierno a todos los niveles, y en su gran mayoría no demuestran mejores y mayores capacidades para enfrentar los problemas que antes eran achacados al partido tricolor, asumiendo prácticas políticas atribuidas como patrimonio exclusivo de ese partido. Las percepciones que surgen de esto adquieren diferentes vías: la desilusión, el desinterés, la desconfianza en todos los partidos y la política, y el refugio en soluciones carismáticas o violentas.

La generación de la primera alternancia no considera especialmente peligrosa a la democracia, ni la piensa reemplazable por otro tipo de gobierno de características más autoritarias. Sin embargo, es de las más críticas del papel que tienen el Congreso y los partidos políticos. Finalmente, al igual que las otras generaciones, es renuente a sacrificar sus libertades.

Aunque no es despreciable la participación de esta generación en la defensa de sus intereses, a diferencia de las anteriores, su integración en el aparato productivo es incipiente y aún juega un papel subordinado en la estructura familiar, lo que la excluye momentáneamente de ciertas funciones, aunque esto no la imposibilita a participar en acciones de protesta y demanda. Es una de las cohortes que menos se declara de derecha, pero también de las que más se declara del centro, junto a la generación más joven. Esta generación actualmente es la más numerosa, representa el 33.54% de la lista nominal.

7. Los integrantes de la generación más joven vive en estos momentos su etapa de formación crítica y otros más aún no la comienzan. El regreso del PRI a la presidencia de la República marca sus impresiones, junto con el descrédito de todos los partidos que lo acompañan. La inseguridad, el crimen organizado y la corrupción son signos distintivos de su época, lo cual condiciona su confianza en las instituciones.

La mayoría de sus integrantes considera a la democracia como preferible a cualquier otra forma de gobierno, aunque le otorga cierto grado de peligrosidad. No descartan un gobierno con líderes duros y no tienen particular consideración por los partidos, al igual que no estarían dispuestos a sacrificar sus libertades, como por el resto de las generaciones.

Muchos integrantes de esta generación, del año 2000 a la fecha, aún no tenían la edad requerida para votar. Se sitúan fundamentalmente al centro del espectro político, lejos de la izquierda y con una gran indefinición en sus preferencias partidistas. Su participación y sus acciones están determinadas fuertemente por su edad, alejadas de responsabilidades familiares, sociales y políticas. Su porcentaje con respecto a la lista nominal de electores es de 16.68 por ciento.

Una vez realizada la caracterización de las distintas cortes, para concluir podemos decir que el enfoque de análisis de las generaciones para entender las prácticas y la cultura política de los individuos es una herramienta muy poderosa y útil,

posibilita hacer estudios más sofisticados y precisos sobre las mentalidades y las ideologías de los individuos; además, permite identificar matices que de otra forma sería prácticamente imposible detectar, lo cual aporta mayor certeza a las conclusiones a las que podemos llegar en los estudios y en el entendimiento de los procesos políticos.

REFERENCIAS

- Almond Gabriel y G. B. Powell, *Política Comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1978.
- Attias-Donfut, Claudine, “La noción de generación: usos sociales y concepto sociológico”, *El hombre y la sociedad*, núm. 90, 1988.
- Bettin Lattes, Gianfranco, “Sul concetto di generazione politica”, *Rivista italiana de Scienza politica*, Boloña, Il Mulino, abril, 1999.
- Blanco, Mercedes, “El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo”, *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 5, núm. 8, enero-junio, 2011.
- Dietlind Stolle, “Jugando juntos a los bolos, jugando solos: el desarrollo de la confianza generalizada en las asociaciones voluntarias”, *Zona Abierta*, 94/95, 2001.
- Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1982.
- Galais, Carolina, “Edad, cohortes o periodo. Desenredando las causas del desinterés político en España”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 139, 2012.
- Giddens, Anthony, Z. Bauman, N. Luhmann y U. Beck, *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, Anthropos, 1996.
- Giddens, Anthony, *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- Granovetter, Mark S. “La fuerza de los vínculos débiles”, *Política y Sociedad*, núm. 33, 2000.
- Linz, Juan, *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.
- Luhmann, Niklas, *Confianza*, Barcelona, Anthropos, 1996
- Mannheim, Karl, “El problema de las generaciones”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 62, 1993.
- Marías, Julián, *El método histórico de las generaciones*, Madrid, Editorial Revista de Occidente, 1967.
- Ortega y Gasset, José, *En torno a Galileo*, en *Obras completas*, tomo v, Madrid, Revista de Occidente, 1964.
- Panbianco, Angelo, *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

- Putnam, Robert D., *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2002.
- Rodríguez Mansilla, Darío, "Nota a la versión en español", en Niklas Luhmann, *Confianza*, Barcelona, Editorial Anthropos, 1996, pp. VII-XXVII.
- Roth, Philip, *El animal Moribundo*, Barcelona, Santillana, 2011.
- Subirats, Joan, "Presentación", en Robert D. Putnam, *Para que la democracia funcione, las tradiciones cívicas en la Italia Moderna*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011.
- Tizziani, Ania, *Generaciones políticas: una clave de interpretación del largo plazo: algunas reflexiones a partir del caso del movimiento peronista*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Documento de Trabajo núm. 64, abril, 2008.
- Torcal, Mariano y José Ramón Montero, "La formación y consecuencias del capital social en España", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 2, abril 2000.
- Ulrich, Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006.

Reflexiones sobre México y su entorno internacional ante el cambio de gobierno en 2018, se terminó de imprimir en abril de 2020, la edición y producción estuvo al cuidado de Logos Editores. José Vasconcelos, 249-302, col. San Miguel Chapultepec, 11850, Ciudad de México, tel. 55.55.16.35.75, logos.editores@gmail.com. La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición

La elección del 2018 representa un hito en la historia de México, con el triunfo del candidato opositor de izquierda parecería que en el país se da un quiebre en las dinámicas estructurales que definían al régimen político imperante desde por lo menos las dos últimas dos décadas del siglo pasado.

El presente libro refleja la situación en que se encontraban diferentes ámbitos nacionales e internacionales en vísperas del cambio de gobierno en 2018 y que constituyen una serie de problemáticas con las que se enfrenta el nuevo gobierno. Reúne una serie de textos que abordan múltiples temas que van desde las relaciones entre China y Estados Unidos y su impacto para México, hasta la tipificación de las distintas generaciones que conviven en nuestro país.

Reflexiones sobre México y su entorno internacional ante el cambio de gobierno en 2018 consta de un conjunto de artículos con posturas metodológicas propias de la gran heterogeneidad de la planta académica del Departamento de Política y Cultura de nuestra casa de estudios, instancia promotora de estas reflexiones.

El libro se divide en tres partes: la primera presenta los posibles condicionamientos internacionales con los que se enfrenta la nueva presidencia de la República, la segunda revisa las complicaciones en la gestión de distintos problemas públicos y la última parte analiza la situación de los integrantes de nuestra sociedad mediante el género y la edad.

ISBN 978-607-28-1782-1



9 786072 817821