

MÉXICO DIVIDIDO

ante la globalización



Colección **Análisis Plural**

Primer semestre de 2008

MÉXICO DIVIDIDO

ante la globalización

Colección **Análisis Plural**

Primer semestre de 2008

MÉXICO DIVIDIDO

ante la globalización

Colección **Análisis Plural**

Primer semestre de 2008



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

México dividido ante la globalización / J.C. Núñez Bustillos... [et al.] ; presen. de J. Vergara Aceves. - Guadalajara, México : ITESO, 2008.
128 p. (Análisis Plural)

ISBN 978-968-9524-06-9

1. Crisis Política – México 2. Partidos Políticos – México 3. Poder Legislativo – México 4. Sociedad Civil – México 5. Petróleo – México – Aspectos Políticos 6. Petróleo – México – Aspectos Económicos 7. Recursos Energéticos – México – Aspectos Políticos 8. Recursos Energéticos – México – Aspectos Económicos 9. Derecho Penal – México 10. Reforma Jurídica – México 11. Igualdad y Desigualdad – México 12. Política de Precios – México 13. Política Social – México 14. Política Económica – México 15. Globalización 16. Economía – México – Historia – 2000-2009 – Tema Principal 17. Economía – México – Historia – Siglo XXI 18. Política – México – Historia – 2000-2009 – Tema Principal 19. Política – México – Historia – Siglo XXI 20. México – Condiciones Sociales y Culturales 21. México – Condiciones Económicas 22. México – Condiciones Políticas I. Núñez Bustillos, Juan Carlos II. Vergara Aceves, Jesús (presen.) III. t.

[LC]

320. 972071 [Dewey]

Comité Editorial de la Colección

Jesús Vergara Aceves
Luis José Guerrero Anaya
Catalina Morfín López
Juan Carlos Núñez Bustillos

Colección a cargo del Centro de Formación Humana

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

DR © 2008. Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Occidente (ITESO)
Periférico Sur, Manuel Gómez Morán 8585,
Col. ITESO,
Tlaquepaque, Jalisco, CP 45604.

ISBN 978-968-9524-06-9

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

México dividido ante la globalización ■ ■ ■ 7	PRESENTACIÓN
Principales sucesos nacionales ■ ■ ■ 9 del primer semestre de 2008 Juan Carlos Núñez Bustillos	SÍNTESIS CRONOLÓGICA
De aumentos de precios y cosas peores ■ ■ 27 Francisco J. Núñez de la Peña	ANÁLISIS ECONÓMICO
Partidos políticos, Poder Legislativo y sociedad ■ ■ 33 civil en México (una correlación asimétrica) Joaquín Osorio Goicoechea	ANÁLISIS POLÍTICO
Débiles políticas sociales frente ■ ■ 47 a la desigualdad y la pobreza en México Enrique Valencia Lomelí	ANÁLISIS SOCIOCULTURAL
El <i>Diagnóstico</i> : Situación de Pemex, presentado por ■ ■ 56 la SENER; un diagnóstico insuficiente y tendencioso Síntesis elaborada a partir del artículo de Alfonso Hickman y Francisco Garaicochea	
Preguntas y verdades sobre Pemex ■ ■ 83 José Alfredo Hernández Peñaloza	REFORMA ENERGÉTICA
La globalización penetra en la débil sociedad. ■ ■ 87 El enorme desafío de Pemex Jesús Vergara Aceves	
La reforma constitucional en materia penal de junio ■ 112 de 2008. Claroscuros de una oportunidad histórica para transformar el sistema penal mexicano Guillermo Zepeda Lecuona	REFORMA PENAL

MÉXICO DIVIDIDO ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Hemos venido presentando nuestras últimas aportaciones al *Análisis Plural* desde lo que nos parece ser la raíz sociocultural. El futuro de México se debate entre “cambio estructural o crisis social”.

Ante la iniciativa de las recientes reformas presidenciales se ha exacerbado la lucha entre los intereses de la vida política, de los partidos y de las instituciones más influyentes. El multitudinario descontento social está presente, a pesar de los conflictos internos entre facciones que lideran políticos intransigentes. No es exclusivamente una alusión al triste papel que ha padecido el Partido de la Revolución Democrática (PRD) durante cuatro meses antes de llegar a anular la elección interna de su líder máximo; también nos referimos a la acerba lucha al interior de los otros partidos y grupos influyentes.

Esta pugna de intereses en la lid pública ha debilitado a México en cuanto nación, pues queda en abierta desventaja ante la competencia cada vez más intensa y voraz de la globalización mercantil.

Esta situación nos deja ante un oscuro panorama. Cuanto más se divide México, más se debilita en la necesaria competencia internacional. Ahí la lucha entre naciones fuertes y débiles es desigual y aún más encarnizada. Al debilitarse, México generará mayor pobreza

pública nacional, como en el caso del petróleo, mayor desnivel entre ricos y pobres, mayor violencia y alienación con el narcotráfico y la drogadicción.

Sólo queda aventurarse por un camino: abatir la pugna de los intereses privados, particularmente políticos, y proponer acuerdos para un cambio social más radical, que fortalezca al país en su competencia global. Los grupos extremos, en su miopía, siguen al pie de la letra la consigna del enemigo: “divide y vencerás”; en cambio, unidos podemos entendernos y llegar a acuerdos decisivos para la vida nacional. Hay una dificultad: la aguda crisis social no espera, necesita un cambio sustancial, pero no inmediato y absoluto, conforme a dictados particulares, sino que se debe ir elaborando, hasta llegar al mayor cambio radical posible. De este modo, la India se ha robustecido rápidamente y puede crecer más en la lucha del mercado mundial.

Esta perspectiva explica el orden de nuestras presentaciones. En primer lugar tenemos cuatro colaboraciones que se refieren a aspectos más generales, como la presentación de los acontecimientos más importantes, una visión panorámica de la economía, la crisis política de los partidos, y la creciente desigualdad entre ricos y pobres.

En segundo lugar, presentamos opiniones en torno a la reforma energética y a la penal. Sobre la reforma energética, dada su dificultad, su amplia difusión y discusión, contamos con tres colaboraciones, que la abordan desde los aspectos técnico, económico, político y cultural. Éstas son: “*El Diagnóstico: Situación de Pemex*”, “*Preguntas y verdades sobre Pemex*”, y “*La globalización penetra en la débil sociedad*”. Cerramos nuestro *Análisis Plural* con la colaboración que trata sobre la reforma penal, titulada “*La reforma constitucional en materia penal de junio de 2008*”.

PRINCIPALES SUCEOS NACIONALES DEL PRIMER SEMESTRE DE 2008

▪ Juan Carlos Núñez Bustillos* ▪

1. Reforma energética, la polarización

La discusión en torno a la reforma energética marcó la vida política del país durante el primer semestre de 2008. Desde principios del año, el tema se instaló en la agenda pública. El Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) comenzaron en enero el diálogo en torno a las líneas fundamentales de la reforma. El día 29 de ese mes, Juan Camilo Mouriño, secretario de Gobernación, se reunió con los senadores panistas en Cozumel a fin de definir la estrategia a seguir para impulsarla. En tanto, los opositores fortalecían el Movimiento Nacional por la Defensa del Petróleo. El 24 de febrero, Andrés Manuel López Obrador anunció que se incrementarían las acciones de resistencia civil para impedir lo que llamó la “privatiza-

* Colaborador del periódico *Público*, de Guadalajara, y profesor del Centro de Formación Humana del ITESO.

ción de Pemex”. En ese mismo acto, entregó a los coordinadores parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, que conforman el Frente Amplio Progresista (FAP), una serie de documentos que, dijo, probaba la participación de Mouriño en la entrega de contratos millonarios de Pemex a su familia. El secretario de Gobernación reconoció que efectivamente firmó los contratos, pero sostuvo que no se trató de ninguna acción ilegal ni de una falta de ética. El Senado integró una comisión para investigar la acusación. Poco después el secretario fue exonerado.

El 8 de abril, el presidente Felipe Calderón envió al Senado un paquete de cinco iniciativas de reformas. Horas más tarde emitió un mensaje a la nación en el que dio a conocer las líneas básicas de su propuesta: la posibilidad de que empresas privadas operen refinerías, exploren aguas profundas y sean propietarias de ductos y equipos, sin que puedan ser dueñas del petróleo. También propuso una reestructuración administrativa de la paraestatal, otorgarle autonomía financiera, permitirle realizar adjudicaciones directas de contratos y transparentarla, además, de la emisión de “bonos ciudadanos” con valor de 100 pesos disponibles para todos los mexicanos que recibirían a cambio rendimientos de la empresa. En su discurso, el mandatario aseguró que las iniciativas no implican cambios constitucionales y aseguró: “Pemex no se privatiza, el petróleo es emblema de la soberanía nacional y ha sido vital para el desarrollo de México”. Insistió en la necesidad de modernizar la paraestatal y de aprovechar el petróleo que se encuentra en las profundidades marinas.

Al día siguiente, López Obrador afirmó que las iniciativas pretenden entregar la industria petrolera a las empresas extranjeras y anunció una campaña de resistencia civil para impedirlo; 24 horas después, el 10 de abril, los legisladores del Frente Amplio Progresista tomaron las tribunas de las Cámaras de Senadores y Diputados. En esta última colocaron una enorme manta que decía: “Clausurado”. Dijeron que tomaron esta deci-

sión debido a que se pretendía aprobar la reforma sin discusión. Mientras, cientos de mujeres opositoras a la reforma propuesta por Calderón establecieron un “cerco” alrededor del Senado. Las “adelitas”, como fueron bautizadas, anunciaron su disposición de emprender más acciones de resistencia civil para impedir su aprobación.

La toma de la tribuna significó el momento más álgido del conflicto. Fue calificada por líderes empresariales, intelectuales, panistas y priístas como un “secuestro” del Congreso, y los actos del FAP, como acciones de “insurgencia”. Algunos llegaron a pedir la intervención del Ejército para “liberar” al Congreso. En tanto, el Frente anunciaba que incrementaría sus protestas mientras no se garantizara un debate “de cara a la nación”. Senadores y diputados establecieron sedes alternas para sesionar.

La tensión crecía. El dirigente nacional del PAN, Germán Martínez, acudió al Instituto Federal Electoral (IFE) para denunciar la toma de la tribuna. Felipe Calderón calificó de ridícula la actuación del PRD y el empresario ultraderechista, Guillermo Velasco Arzac, pagó la difusión de anuncios en televisión en los que se comparaba a López Obrador con Hitler, Mussolini y Pinochet. En contraparte, López Obrador anunciaba la posibilidad de tomar carreteras, instalaciones petroleras y aeropuertos.

Tras 16 días de negociaciones, el FAP se retiró finalmente de las tribunas de las cámaras luego de que los representantes de los partidos acordaron realizar 23 foros de discusión sobre el tema en un periodo de 71 días. En estos espacios participarían académicos, políticos, intelectuales, técnicos y abogados. El PRD afirmó que gracias a la toma de la tribuna logró frenar el “madruguete” que había preparado el PAN para aprobar las reformas y consiguió abrir la discusión en torno al tema.

El primer foro se realizó el 13 de mayo y para finales de junio se habían llevado a cabo otros 12. En Madrid, el presidente Calderón sostuvo, el 12 de junio, que el debate sobre la reforma petrolera era “muy ideológico” y que los puntos centrales de su propuesta no se habían tocado.

En tanto, sectores críticos a la reforma lanzaron la iniciativa de realizar una consulta ciudadana. El 28 de mayo un grupo de intelectuales integrado, entre otros, por Lorenzo Meyer, Carlos Monsiváis y Elena Poniatowska, señaló que antes de cualquier decisión los legisladores tenían que escuchar a los ciudadanos. El 5 de junio, el PRD pidió al IFE organizar la consulta y dos días después representantes de aproximadamente 200 organizaciones convocaron a una “asamblea nacional” en la que también llamaron a realizar la consulta.

Marcelo Ebrard, jefe de gobierno del DF, encabezó la iniciativa para impulsar la consulta con un grupo de alcaldes críticos a la reforma y pidió al Instituto Electoral del Distrito Federal encargarse del proceso en esa entidad. Los organizadores establecieron como fechas el 27 de julio, y el 10 y el 24 de agosto, y afirmaron que se realizaría en cerca de 300 ciudades y poblaciones de 17 estados del país. Un nuevo debate se suscitó en torno a la legalidad, la conveniencia y los alcances de la consulta.

2. Se consolida la reforma penal

Las reformas constitucionales en materia penal y de seguridad pública fueron aprobadas por la Cámara de Diputados el 26 de febrero. Los legisladores eliminaron finalmente el párrafo en el que se permitía a las policías allanar domicilios sin orden judicial. El resto de la propuesta que incluye, entre otras cosas, el establecimiento de juicios orales, la legalidad del arraigo en casos de delincuencia organizada y la utilización de algunas grabaciones telefónicas como pruebas, se ratificó. Para mayo la reforma había recibido el aval de 17 congresos. El 12 de diciembre de 2007 los diputados aprobaron las reformas, pero como al día siguiente el Senado cuestionó algunas de las propuestas, la iniciativa fue devuelta a la Cámara de Diputados que terminó por eliminar el párrafo sobre los allanamientos.

3. Dos reformas atoradas

La conflictiva reforma energética centró toda la atención de los legisladores, que dejaron de lado otras reformas. La reforma del Estado, que debía estar lista en el primer trimestre del año, quedó congelada en medio de pugnas en el interior de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos. La reforma laboral, en cuyos esbozos se proponen la “flexibilización” de las relaciones laborales para que sean legales las contrataciones “a prueba” y la ampliación de la jornada diaria si hay acuerdo entre patrones y trabajadores, quedó también marginada durante el semestre.

4. Aumenta la violencia ligada al *narco*

La violencia relacionada con el narcotráfico se agudizó. Ataques con bazukas, granadas y bombas, ejecuciones de altos mandos policiales, asesinatos con crueldad extrema, anuncios para reclutar a narcotraficantes, enfrentamientos de horas en áreas urbanas y una constante superación de cifras de muertos en un día, marcaron el semestre.

El 7 de enero, un grupo de pistoleros, presumiblemente integrantes del cártel de los Arellano, se enfrentó durante cerca de tres horas a policías y soldados en la ciudad de Tijuana. Varios niños fueron rescatados de su kínder en medio de la balacera, que dejó un muerto y cuatro heridos. Poco después, el Ejército se hizo cargo de la seguridad pública en Baja California y lanzó una campaña para convocar a los ciudadanos a denunciar delincuentes. “Tenga usted la seguridad de que nosotros sí vamos”, decían sus mensajes. Los narcos también lanzaron mensajes. Colocaron una enorme manta en una de las avenidas principales de Nuevo Laredo, Tamaulipas, en la que invitaban a los soldados a desertar y unirse al

grupo de sicarios, bajo la promesa de buen sueldo, comida y atención para sus familias.

El 15 de febrero estalló un explosivo a unos metros de la sede de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. El atentado, según la policía, iba dirigido a un mando de esa corporación. Sin embargo, la falta de pericia de quienes operaban el artefacto produjo la explosión antes de que lo colocaran en el sitio previsto, lo que costó la vida a uno de los delincuentes y quemaduras a la mujer que lo acompañaba. Ambos fueron contratados, según la versión de la policía, por el cártel de Sinaloa y estaban vinculados a las mafias de delincuencia común que operan en la ciudad de México. Tras la explosión, el Consejo de Seguridad Nacional se puso en alerta máxima.

Los medios de comunicación llegaron a contabilizar 38 ejecuciones en un solo día, algunas de ellas implicaron el descuartizamiento de las víctimas. Las ejecuciones colectivas se sucedieron en amplias zonas del país. Avenidas principales, centros comerciales y oficinas fueron escenario de asesinatos múltiples. En Guadalajara siete personas fueron asesinadas en una oficina de abogados; en Tijuana un nuevo enfrentamiento dejó 13 muertos, y en Sinaloa siete policías murieron en una balacera contra narcos.

En los seis primeros meses del año fue ejecutado Édgar Guzmán López, hijo del “Chapo” Guzmán. Los narcos asesinaron a una veintena de jefes policiales, entre ellos Édgar Millán e Igor Labastida Calderón, dos de los más altos mandos de la Policía Federal. Media docena de jefes policiales de ciudades fronterizas prefirieron renunciar a sus cargos.

El 7 de mayo, Arturo Beltrán Leyva, jefe del cártel de Sinaloa, logró escapar de la policía luego de una peliulesca persecución en la autopista Cuernavaca-Acapulco. La huida fue posible gracias a la extraordinaria defensa que realizaron sus guardaespaldas, exmilitares altamente entrenados en operaciones de comando. A principios de marzo, Francisco

Rafael Arellano Félix, el primer narcotraficante mexicano extraditado a Estados Unidos, recuperó su libertad. Las autoridades de aquel país lo sentenciaron a seis años de prisión en 2007, pero seis meses después fue liberado debido a su “buena conducta”.

El presidente Calderón aludió constantemente en sus discursos a la lucha contra el narcotráfico. “Que se oiga fuerte y lejos: seguiremos utilizando la fuerza del Estado para luchar contra la delincuencia”, dijo en uno de ellos. El 26 de junio, el Senado de Estados Unidos aprobó finalmente la iniciativa Mérida que otorga un apoyo de 400 millones de dólares al gobierno mexicano para la lucha contra el tráfico de drogas.

5. Crisis en el PRD

El PRD vivió uno de los momentos más difíciles de su historia. El proceso para elegir al nuevo presidente del instituto político no pudo concluir debido a la gran cantidad de irregularidades que se cometieron en los comicios y a las acusaciones mutuas de fraude que se lanzaron los dos candidatos: Alejandro Encinas y Jesús Ortega. Las elecciones perredistas se llevaron a cabo el 16 de marzo. Ya para entonces uno y otro aspirante habían señalado anomalías. Durante la jornada se presentaron todas las modalidades de fraude impulsadas durante años por el PRI: alteración de padrones, casillas con más votos que votantes, o con todos los votos para uno de los candidatos, entrega de despensas, acarreos, robos de urnas y demás prácticas fraudulentas que fueron documentadas y exhibidas por los propios perredistas. El proceso fue calificado como “cochinerito”.

Los equipos de Encinas y Ortega y las propias autoridades del PRD declararon ganadores a uno y otro candidato en múltiples ocasiones y distintos momentos durante el semestre. Los contendientes cuestionaron el trabajo de la Comisión Técnica Electoral encabezada por Arturo Núñez, quien afirmó que los integrantes de esa instancia eran “rehenes” de los

grupos en pugna. El 7 de abril, la comisión dio por cerrado el cómputo sin poder declarar a un ganador. Ese día, Ortega presentó una denuncia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TFPJF).

Pese a reuniones y pactos entre Encinas y Ortega no fue posible encontrar una solución, y el 15 de abril los integrantes de la comisión electoral renunciaron. El 21 de marzo, Cuauhtémoc Cárdenas propuso anular la elección y nombrar a un presidente provisional. Para finales de abril el PRD debía haber renovado sus órganos de dirección. Al no lograrlo, los grupos en pugna acordaron extender el mandato de Leonel Cota como presidente del partido hasta que concluyera el proceso, pero dos días después el pacto se echó abajo. La falta de acuerdos llevó al PRD a convocar a una reunión extraordinaria para elegir a un presidente sustituto. El 4 de mayo, una asamblea eligió a Guadalupe Acosta Naranjo, quien fue desconocido por Encinas. Un día después el PRD celebró el XIX aniversario de su fundación, cada grupo hizo su fiesta.

El 7 de mayo, el TFPJF ordenó al PRD contar todos los votos de la elección en 72 horas. Ese día, Cuauhtémoc Cárdenas llamó a los expresidentes del partido para que en grupo pidieran a Ortega y Encinas declinar sus candidaturas y dar paso a un presidente de “transición”, pero su propuesta no tuvo eco. Para responder al tribunal electoral, el PRD preparó un proyecto de acta que daba por ganador a Ortega, pero fue desconocido e impugnado por Encinas, de tal manera que para el final del semestre el conflicto no se había resuelto.

6. En el PAN reformas y destitución de Creel

En la XVI Asamblea Nacional del PAN se reformaron los estatutos para crear una instancia que organice las elecciones internas en ese partido y

permitir que sus militantes adherentes puedan votar, no sólo en la elección de candidatos a la Presidencia de la República, sino también por candidatos a gobernadores y senadores.

El 10 de junio, Germán Martínez, presidente del PAN, decidió destituir a Santiago Creel Miranda como presidente de la bancada panista en el Senado. Con el argumento de que era en el ejercicio de su facultad como líder de los panistas, Martínez no quiso dar explicaciones sobre el motivo de su decisión; sin embargo, algunos legisladores manifestaron, extraoficialmente, que se tomó para agrandar al duopolio televisivo que tiene vetado a Creel porque éste se ha mostrado en favor de impulsar reformas que acoten el poder de las grandes empresas de comunicación.

7. La reconfiguración del IFE

La Cámara de Diputados renovó la conformación del IFE con la integración de tres nuevos consejeros. Luego de una serie de negociaciones que se llevaron a cabo desde principios del año, los coordinadores de las fracciones parlamentarias llegaron a un consenso, y el 7 de febrero eligieron a Leonardo Valdés, Benito Nacif y Marco Antonio Baños. El primero de ellos, un hombre ligado a la izquierda que encabezara Heberto Castillo, fue designado consejero presidente. El nombramiento implicó la salida de los consejeros Alejandra Latapí y Rodrigo Morales. En mayo, los legisladores sumaron a la lista de consejeros a María Macarita Elizondo Gasperín, Francisco Javier Guerrero Aguirre y Alfredo Figueroa Hernández, quienes entrarán en funciones el 15 de agosto.

Los consejeros electorales recibieron en febrero un aumento salarial de 20%, con lo que su sueldo mensual quedó en 152 467 pesos libres.

El nuevo consejo del IFE tuvo delicados asuntos que resolver y gran parte de su trabajo tuvo que ver con la propaganda política. El 15 de

febrero, con una votación dividida, la autoridad electoral decidió no iniciar una nueva investigación en torno a los 281 mil anuncios políticos que no fueron reportados durante el proceso electoral de 2006.

El 21 de marzo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación autorizó al IFE a destruir las boletas de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000. La propuesta fue avalada por el propio presidente del Instituto, quien afirmó que el resguardo del material electoral representa un problema logístico para la institución.

En mayo, el IFE determinó que el Consejo Coordinador Empresarial y la empresa Televisa incurrieron en violaciones a la ley por los anuncios que produjo el primero y transmitió la segunda, como parte de la guerra sucia contra López Obrador en las elecciones de 2006. También halló responsabilidad en Vicente Fox y Felipe Calderón por violar la tregua navideña que había sido acordada por los partidos.

La autoridad electoral multó además a Televisión Azteca por no transmitir los anuncios de los partidos políticos entre el 12 de marzo y el 29 de abril. La televisora impugnó la decisión y un juez determinó que la sanción no se cumpliera. El IFE también impuso sanciones, por un total de 74.7 millones de pesos, al Frente Amplio Progresista, al PAN y al PRI por la difusión de anuncios difamatorios.

Las autoridades electorales ordenaron al PRD y al PT, el 18 de junio, la cancelación de los anuncios en que se menciona a Andrés Manuel López Obrador como “presidente legítimo”, por considerar que la frase denigra a las instituciones y confunde a los ciudadanos. A principios de abril, la Comisión de Quejas del IFE había dicho que los anuncios no denigraban ni confundían.

A finales de junio, el IFE negó el registro como partidos políticos a las agrupaciones Unión Nacional Sinarquista y Rumbo a la Democracia.

8. Aumento de precios

Durante el primer semestre de 2008 se registró un notorio incremento en los precios de alimentos y otros productos básicos. Los aumentos llegaron a más de 50% en algunos casos. El 25 de mayo, el presidente Felipe Calderón presentó el Programa de Apoyo a la Economía. Entre las medidas para “proteger” a los más vulnerables anunció la eliminación de impuestos y aranceles para la importación de granos y fertilizantes, el congelamiento del precio de la leche Diconsa, la reducción de 50% en el impuesto a las compras de leche en polvo, y un incremento de 120 pesos para que el apoyo que se otorga a cinco millones de familias inscritas en el Programa Oportunidades sea de 655 pesos al mes. El gobierno federal también determinó absorber 5% de las cuotas patronales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y hacer reducciones en las tarifas eléctricas comerciales. El 19 de junio, Calderón anunció un acuerdo con industriales y comerciantes para mantener hasta el final del año los precios de 150 productos.

No obstante, el secretario de Economía, Eduardo Sojo, advirtió que la carestía durará más de tres años debido a la crisis alimentaria mundial. En abril, el Banco Mundial dio a conocer un informe en el que señala que 45 millones de mexicanos viven en la pobreza, que sólo 40% de la población económicamente activa tiene acceso a la seguridad social y que cada vez es más difícil para los pobres conseguir trabajo.

9. Estancamiento en derechos humanos

Tres entidades internacionales de defensa de los derechos humanos hicieron evaluaciones y recomendaciones en torno a la situación que prevalece en México. La alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, estuvo en el país a principios de año. Durante

su visita pidió al gobierno federal combatir las redes de pornografía y pederastia, los feminicidios y los ataques a periodistas. Sugirió mejorar el sistema de justicia y la formación de policías. Dijo que si el Ejército asume funciones policiales en el combate al narcotráfico debería estar supervisado por una autoridad civil. Por su parte, Human Rights Watch criticó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por actuar con “timidez” en los casos relacionados con los militares y con la ley Televisa. La organización sostuvo que la comisión protege a funcionarios que violan derechos humanos. Para Amnistía Internacional, el caso de San Salvador Atenco, donde decenas de personas fueron sometidas a tratos crueles e inhumanos, es muestra del desinterés del gobierno mexicano en el tema. Pese a las denuncias de abusos sexuales a mujeres y de torturas, la impunidad prevalece.

En febrero, el Grupo Paz con Democracia, del que forman parte los obispos Samuel Ruiz y Raúl Vera, denunciaron una “escalada guerrera” contra las comunidades zapatistas de Chiapas. En la zona se escuchan “tambores de guerra”, advirtieron.

Por otro lado, La CNDH y diversos organismos de derechos humanos recibieron quejas de abusos cometidos por elementos del Ejército en su lucha contra el narcotráfico.

10. Los mexicanos y las FARC

Las repercusiones del bombardeo que efectuó el gobierno de Colombia contra un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano llegaron a México. En el ataque al grupo guerrillero más importante de Colombia, una mujer mexicana, Lucía Morett, resultó herida y otros cuatro mexicanos murieron. La joven dijo que sus compañeros y ella se encontraban en el lugar realizando investigaciones como parte de sus labores académicas de la Universidad

Nacional Autónoma de México (UNAM), pero el gobierno colombiano los acusó de estar ligados a las FARC y los calificó de terroristas y narcotraficantes. Ante estos señalamientos, el presidente Felipe Calderón pidió no prejuzgar a los jóvenes mientras no se concluyera la investigación. En México, la Procuraduría General de la República arraigó a nueve personas presuntamente ligadas al grupo guerrillero. Tras su recuperación en un hospital de Ecuador, Lucía Morett se trasladó a Nicaragua donde fue recibida por el gobierno de Daniel Ortega, presidente de esa nación centroamericana.

11. Medios de comunicación

La periodista Carmen Aristegui dejó el programa informativo *Hoy por Hoy* que conducía de lunes a viernes por la estación W radio, propiedad de Televisa y del consorcio español Grupo Prisa. El 4 de enero, la conductora anunció su salida del programa por “incompatibilidad editorial”. Mientras algunos de sus seguidores señalaban que su salida se debía a un acto de censura motivado por las denuncias que la periodista presentó en sus programas, incluida una visión crítica a la postura oficial de Televisa respecto de las reformas a las leyes de comunicación en el país, la empresa aseguró que: “Lamentablemente tras un año de conversaciones no hubo posibilidad de un acuerdo entre ambas partes para incorporar a Carmen Aristegui a este modelo en México, basado en el trabajo en equipo y el derecho a la información plural”.

El 20 de febrero, 47 organizaciones de la sociedad civil formaron el Frente Nacional por la Reforma de los Medios Electrónicos de Comunicación que busca impulsar reformas a las leyes en la materia, que acoten el poder de los grandes grupos de comunicación y garanticen la democratización de estos espacios.

En Oaxaca murieron asesinadas, el 7 de abril, Felicitas Martínez y Teresa Bautista, conductoras de Radio Copala “La voz que rompe el silencio”, una radiodifusora de la comunidad triqui. Las mujeres recibieron, *post mortem*, el Premio Nacional de Periodismo.

Los senadores del PRI y el PAN detuvieron, el 20 de junio, las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión en las que se establecen sanciones a los medios electrónicos que incumplan las normas referentes a la propaganda política. Los castigos incluían el retiro de las concesiones.

12. Negociaciones con el EPR

El 24 de abril, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) pidió a un grupo de ciudadanos formar una comisión mediadora para dialogar con el gobierno en torno a la desaparición de dos de sus militantes, y cuatro días después anunció que suspendería cualquier acción armada de su parte para favorecer las negociaciones con el gobierno federal. La comisión quedó integrada por Miguel Ángel Granados Chapa, Enrique González Ruiz, Juan de Dios Hernández Monge, Rosario Ibarra de Piedra, Gilberto López y Rivas, Carlos Montemayor y Samuel Ruiz. El gobierno federal aceptó el diálogo pero puso como condición que fuera un encuentro directo, que la comisión sólo fungiera como testigo y que el EPR suspendiera definitivamente cualquier acción de sabotaje. Además, pidió que las conversaciones no giraran sólo en torno a la desaparición de los dos guerrilleros, sino a la deposición de las armas. Las condiciones del gobierno federal fueron consideradas como inaceptables por los guerrilleros, quienes rechazaron la propuesta por “alevosa, grosera y tramposa”. El presidente Felipe Calderón respondió que la actitud del grupo rebelde era “lamentable y deplorable”. Los epristas pidieron al gobierno concretar su disposición al diálogo y señalaron que mientras exista el grupo de mediación seguirán suspendidas las acciones militares, pero advirtie-

ron que no podían esperar de manera indefinida. El 20 de mayo y el 13 de junio, el gobierno y los mediadores se reunieron para intentar establecer las bases del diálogo.

13. Sin solución en Oaxaca

El conflicto social que se vive en Oaxaca sigue sin resolverse. Los profesores inconformes con el gobierno estatal continuaron sus protestas. El 20 de mayo bloquearon el aeropuerto de la capital oaxaqueña, una planta de Pemex y las principales carreteras del estado. Flavio Sosa, líder de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), fue liberado el 19 de abril tras permanecer un año y cuatro meses en prisión. El juez determinó que el gobierno de Ulises Ruiz no aportó pruebas suficientes para culparlo de los delitos de robo con violencia y daños, lesiones, secuestros y despojo. Sosa declaró que no será posible que se resuelva el problema mientras Ulises Ruiz siga gobernando.

14. El presidente, nuevas formas

El Senado de la República aprobó, el 19 de junio, una reforma a la Constitución que termina con el formato del informe presidencial que imperó en el país durante los últimos decenios. La nueva disposición establece que el presidente ya no tendrá que acudir al Congreso de la Unión cada 1 de septiembre a rendir su informe, pues ahora basta con que envíe el documento. Asimismo, se crea la “pregunta parlamentaria” que podrán hacer los legisladores y que el mandatario o uno de sus secretarios deberán responder en un plazo de 15 días. También se eliminó la posibilidad de que el presidente ejerza el llamado “veto de bolsillo” (no publicar oficialmente una ley y así dejarla inoperante). El Legislativo aprobó, además, que el presidente no tenga que pedir permiso al Congreso para

ausentarse del país cuando su viaje sea menor a siete días; sólo deberá informar sobre las razones de su salida.

15. Cambios en el gabinete

El presidente Calderón hizo dos cambios en su gabinete durante el primer semestre de 2007. El 14 de enero, Beatriz Zavala dejó la titularidad de la Secretaría de Desarrollo Social para integrarse al PAN. En su lugar fue nombrado Ernesto Cordero, hasta entonces subsecretario de Egresos de Hacienda. Dos días después, Calderón nombró secretario de Gobernación a Juan Camilo Mouriño en sustitución de Francisco Javier Ramírez Acuña. El primer movimiento en el gabinete calderonista ocurrió en septiembre de 2007, cuando Germán Martínez dejó la Secretaría de la Función Pública para presidir el PAN.

16. La tragedia en News Divine

Una fallida operación de la policía del DF para revisar una discoteca provocó la muerte de 12 personas y la mayor crisis política que ha vivido la Administración del jefe de gobierno de la capital del país, Marcelo Ebrard. La tarde del 20 de junio un grupo de policías llegó a la discoteca News Divine donde se congregaban más de 800 personas, en su mayoría jóvenes. El pánico que provocaron los policías y el taponamiento que hicieron en las puertas del local originó una estampida en la que murieron las víctimas; además, los jóvenes sufrieron maltratos y abusos por parte de las autoridades. El hecho provocó la caída de Francisco Chíguil, delegado de Gustavo A. Madero, y de una veintena de mandos de la policía. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal abrió una averiguación sobre el caso.

17. Una alianza por la educación

El presidente Felipe Calderón y la dirigente magisterial Elba Esther Gordillo, aliados desde las elecciones del año 2000, anunciaron una “revolución educativa”. El 15 de mayo, Día del maestro, dieron a conocer el establecimiento de la Alianza por la Calidad de la Educación. El proyecto se basa en mejorar la infraestructura de las escuelas, el desempeño de los maestros, los programas de becas y los sistemas de evaluación. Un mes antes, Calderón había anunciado una reforma de la educación media superior. “No permitiremos que México sea un país de reprobados”, prometió.

18. Funcionario roba celulares

Autoridades de Estados Unidos acusaron al subdirector de Coordinación y Avanzada de la Coordinación de Logística de la Presidencia de la República, Rafael Quintero Curiel, de robarse unos teléfonos celulares durante la cumbre de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. Los informes estadounidenses señalaron que una cámara de seguridad captó el momento en que el mexicano robaba los teléfonos que pertenecían a personal de la Casa Blanca. Quintero fue separado de su cargo.

19. Por ser mujer no puede gobernar

Eufrosina Cruz Mendoza es una mujer zapoteca que se atrevió a participar bajo el régimen de usos y costumbres en las elecciones para alcalde de su comunidad y ganó. Pero por ser mujer su triunfo no fue reconocido por los caciques de Santa María Quiébolani, Oaxaca. Eufrosina tuvo que dejar su comunidad ante el temor de sufrir agresiones.

20. El gobernador que insultó a la gente

Emilio González Márquez, gobernador de Jalisco, decidió entregar una “macrolimosna” de 90 millones de pesos a los promotores del Santuario de los Mártires, que se construye en Guadalajara, y les entregó, el 24 de marzo, un adelanto de 30 millones. La decisión generó un intenso debate en torno al uso de los recursos públicos y el Estado laico. El miércoles 23 de abril, en una cena en la que estaba presente el cardenal Juan Sandoval Íñiguez, González Márquez dijo que le valían “madre” las críticas y le mentó la madre a quienes no estaban de acuerdo con su decisión. Al día siguiente ofreció disculpas en una gira de trabajo, pero se negó a pedir perdón formalmente cuando así se lo solicitó la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. El 13 de junio el cardenal solicitó a los promotores del templo devolver el adelanto y no aceptar los 60 millones restantes. El dinero se reintegró a las arcas públicas.

21. El adulterio ya no es delito

La Cámara de Diputados derogó del Código Penal el delito de adulterio que seguirá siendo considerado causal de divorcio, pero no motivo para ir a la cárcel. Los votos en contra de la iniciativa fueron todos de diputados del PAN.

DE AUMENTOS DE PRECIOS Y COSAS PEORES

▪ Francisco J. Núñez de la Peña* ▪

Ahora que la crisis alimentaria se está extendiendo de manera implacable por todo el mundo [...] nos damos cuenta de la torpeza política de los que desde hace 25 años dismantelaron una a una las instituciones creadas por el Estado mexicano para garantizar la seguridad y la autonomía alimentarias del pueblo de México.¹

aplacar [...] 1. tr. Amansar, suavizar, mitigar.

catástrofe [...] 1. f. Suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas.

hambruna. 1. f. hambre (escasez generalizada de alimentos).²

El incremento de los precios de los alimentos siempre ha sido un motivo de preocupación para los consumidores, los políticos y los gobernantes, pero ahora en los medios de comunicación se habla de “catástrofe humanitaria”, “crisis alimentaria” y “hambruna”.³

* Economista y profesor del ITESO.

1. Esteban Garaiz. “Son los mismos”, en *Público*, 20 de mayo de 2008, p. 19.

2. Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*.

3. Por ejemplo, Luis Miguel González tituló una de sus columnas “La crisis alimentaria:

¿Cuáles son los hechos? Desde 2004, en México ha habido varios periodos en los cuales los precios han aumentado en forma extraordinaria. Por ejemplo, entre enero de 2004 y agosto de 2005, los precios de los alimentos en Guadalajara subieron, en promedio, a una tasa anual mayor que 5% (su evolución no fue uniforme en todos los bienes); en octubre de 2004 fueron 14.3% mayores que un año antes, y en mayo de 2005 11.8% más que en el mismo mes de 2004. Y desde noviembre de 2007, otra vez estos precios están creciendo a una tasa anual de más de 5%; pero los factores de impulso en esta ocasión no son los mismos que en lapsos previos.

La oferta de productos agropecuarios nunca es constante y cuando disminuye los precios —señales del estado de la oferta y la demanda— revelan con eficiencia este hecho. Las causas de los decrementos de la oferta no siempre son las mismas (sequías, heladas, enfermedades animales, conflictos políticos, eliminación de un subsidio a los productores, prohibiciones, etc.). Además, las variaciones de los precios agropecuarios son positivas y negativas; por ejemplo, las frutas y hortalizas con frecuencia tienen altibajos.

Los factores que afectan el precio de un bien no necesariamente son los mismos que influyen en otro, ni siempre están presentes. En años pasados, la gripe aviar tuvo repercusiones en la oferta del pollo y, en consecuencia, en la demanda de otras carnes; y la enfermedad de las vacas

pánico y estímulo”, en *Público*, 27 de mayo de 2008, p. 32. En una publicación de la Universidad de Guadalajara se afirma que: “El aumento en los alimentos a escala mundial está tomando tintes dramáticos. La ONU señala que más de 30 países pueden presentar hambrunas [...] La mala planeación agropecuaria, así como la dependencia económica con las potencias y el aumento en la producción de bioenergéticos arrastran a las naciones pobres al borde de una catástrofe humanitaria” (Josefina Real. “Hambre, el Estado como comparsa”, en *La Gaceta*, 19 de mayo de 2008, p. 4). Y dos encabezados de *Público* fueron: “Alerta amarilla en abasto de alimentos: CNA”, 26 de abril de 2008, p. 28, y “La humilde papa podría salvarnos de la hambruna”, 22 de abril, p. 37.

■ **Cuadro 1** Guadalajara: Precios de los alimentos, según la clasificación del índice de precios al consumidor calculado por el Banco de México (variaciones porcentuales)

Grupos de alimentos	Octubre de 2004 / octubre de 2003	Mayo de 2005 / mayo de 2004	Abril de 2008 / abril de 2007
Aceites y grasas vegetales comestibles	15.1	6.2	24.8
Leche, derivados de leche y huevo	15.8	8.0	14.0
Pan, tortillas y cereales	8.7	14.4	9.8
Otros alimentos	6.4	5.9	8.7
Pescados y mariscos	4.5	4.0	6.1
Azúcar, café y refrescos envasados	3.6	4.1	4.4
Carnes	18.2	8.2	3.8
Frutas y hortalizas	23.5	28.2	-1.6
Alimentos (todos los grupos)	14.3	11.8	6.5

■ **Gráfica 1** Guadalajara: Precios de los alimentos al consumidor (2a quincena de junio de 2002=100)



■ **Cuadro 2** Guadalajara: Distribución de las variaciones mensuales de los precios al consumidor de frutas y hortalizas (febrero de 1980-abril de 2008)

Variaciones porcentuales	Núm. de meses
-10.00 o menos	2
-9.99 a -5.00	19
-4.99 a 0.00	88
0.01 a 5.00	142
5.01 a 10.00	59
10.01 a 15.00	22
15.01 o más	7
Total	339

locas se reflejó en la oferta y la demanda de carne de res y, por tanto, en su precio. Pero el precio de las hortalizas puede ser afectado, por ejemplo, por una helada en las zonas donde se cultivan.⁴

La demanda de productos agropecuarios tampoco es constante, pero es menos inestable que la oferta. Por ejemplo, la demanda de carne de res sube temporalmente cuando hay problemas en la producción de uno de sus sustitutos. Pero otras veces, como en la actualidad, la demanda mundial de esos productos (para diversos usos) parece haber aumentado permanentemente (para alimentación en China e India, para producir

4. Los dos párrafos siguientes se encuentran en comunicados de prensa del Banco de México: a) “La inflación correspondiente a los últimos tres meses fue sorpresivamente elevada, como secuela de las alzas de ciertos productos agropecuarios consecuencia a su vez de problemas específicos en su *oferta*, como fue el caso del jitomate en el mes de octubre, que fue afectado por factores climáticos” (26 de noviembre de 2004); b) “Ello se ha derivado de la reversión de algunas de las perturbaciones de *oferta* que la afectaron *temporalmente*. En lo específico, se ha mitigado el alza de las cotizaciones *internacionales* de diversas materias primas, ascenso que impulsó la inflación durante el año pasado” (24 de junio de 2005) (cursivas nuestras).

biocombustibles en otros lugares,⁵ etc.) y la oferta no ha respondido a la misma velocidad. Además, se han encarecido algunos insumos (por ejemplo, fertilizantes y diesel) para las actividades agropecuarias debido al alza del precio del petróleo.⁶ Y este hecho también ha modificado el precio del transporte.

En el mediano plazo, la oferta mundial de productos agropecuarios seguramente crecerá, pues es posible ampliar la capacidad de producción (por ejemplo, el gobierno de China tiene planes para comprar tierras en algunos países de África). Sin embargo, en el corto plazo, el resultado

5. El uso de etanol de maíz en Estados Unidos y de aceite de palma, soya y canola en Estados Unidos y Europa se está dando por mandato legal (y con subsidios de los gobiernos) en un horizonte de largo plazo (hasta 2020), a tasas crecientes. Este elemento legal está nulificando, en gran medida, el funcionamiento normal de los mercados.
6. Según un profesor de la Universidad de Guadalajara, “Algunas causas del fenómeno actual son los problemas del mercado financiero en Estados Unidos, la caída del valor del dólar, el uso de granos para producir combustibles y [...] una serie de desajustes en el comercio internacional [...] Cuando la crisis en el sector de crédito de Estados Unidos dé señales de extinguirse, una cantidad considerable de granos y bienes como el petróleo, que están en manos de los inversionistas, volverán a los mercados” (Juan Ramón Hernández González. “Los controles de precios y la escasez de alimentos”, en *La Gaceta*, 26 de mayo de 2008, p. 6). Pero el Fondo Monetario Internacional (FMI) tiene una explicación distinta: “IMF studies show the rise in food prices reflecting a mixture of *longer-term factors* such as food crops being diverted to biofuel production; higher food demand from emerging economies; and higher energy and fertilizer costs. *Temporary factors*, such as droughts, floods, and political instability, also contributed to higher food prices” (Disponible en *IMF Survey online*, 10 de abril de 2008). Entre abril de 2007 y abril de 2008 no sólo subieron los precios de los alimentos; según el FMI, los precios de las materias primas de origen agropecuario o mineral (*primary commodities*) aumentaron 47%; los alimentos, 46% y el petróleo, 68%. Por otra parte, en un comunicado del Banco de México se afirma: “Al mismo tiempo, continúan intensificándose las presiones inflacionarias en el *mundo*, debido a los fuertes incrementos en los precios de los alimentos y de los energéticos” (16 de mayo de 2008). Y en *The Wall Street Journal* (31 de enero de 2008), periódico especializado en temas económicos, se afirma: “A rush to make biofuels from crops and soaring demand for grains in China, India and other emerging markets have pushed up grain prices world-wide, helping drive food prices higher”.

más probable será el incremento de los precios.⁷ Esto está sucediendo, en distinto grado, en casi todos los países (en algunos lugares los precios no revelan las condiciones de la oferta y la demanda de los bienes, pues los gobiernos otorgan subsidios).

▣ **Cuadro 3** Precios al consumidor en 17 países
(variaciones porcentuales entre abril de 2007 y abril de 2008)

Países	Alimentos	Energéticos
Venezuela	41.44	n. d.
China	22.10	n. d.
Chile	18.21	2.71
Sudáfrica*	13.52	8.40
Brasil	12.62	-3.21
Argentina	7.75	n. d.
México	7.42	5.00
Alemania	7.13	9.56
España	6.63	13.35
Reino Unido	6.59	13.61
India*	6.20	3.36
Francia	5.37	12.02
Estados Unidos	5.12	15.89
Corea	3.61	13.97
Suiza	2.16	13.20*
Japón	1.59	9.60
Canadá	1.16	7.9

*Las variaciones en estos países corresponden al periodo diciembre de 2006-diciembre de 2007.

Nota: n. d. No disponible.

7. A pesar de que las siembras sean buenas ("With corn, wheat, soybeans, barley, sunflowers and other grains selling at or near record prices, u.s. farmers are preparing for a potentially historic planting season", en *The Wall Street Journal*, 31 de enero de 2008).

PARTIDOS POLÍTICOS, PODER LEGISLATIVO Y SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO (UNA CORRELACIÓN ASIMÉTRICA)

▪ Joaquín Osorio Goicoechea* ▪

El ciudadano activo es más que un elector,
no se limita a elegir cada cuatro o cinco años.

Es un actor de la sociedad civil.

Interroga al poder, lo pone a prueba, lo obliga a rendir cuentas.

El voto expresa la confianza,

la actividad diaria de los ciudadanos es actuar la desconfianza.

Pierre Rosavallon¹

1. Expectativas de cambio y normalidad democrática

En la medida en que las expectativas de cambio generadas con el primer gobierno de alternancia en el país se desvanecen y cobran la justa dimensión de las reformas posibles, el gobierno de Felipe Calderón y su equipo

* Académico del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO.

1. Pierre Rosavallon. *La contra democracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2007.

tienen frente a sí la exigencia de responder a los problemas en los que la ciudadanía no percibe avances importantes: estabilidad y mejoramiento de las condiciones de empleo, incremento en los precios de los alimentos; seguridad pública y combate al narcotráfico.²

A estos problemas que afectan directamente a los ciudadanos, se suman otros factores de índole política que obligan al actual gobierno a cuidar mucho más los equilibrios necesarios para gobernar un país, en el cual las principales fuerzas políticas también gobiernan en diversas entidades. Por otra parte, los contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que han cobrado naturalidad, se tornaron más complejos, puesto que en el Legislativo existen distintos liderazgos, y los consensos requeridos para realizar reformas importantes obligan a la búsqueda de acuerdos básicos y a negociar posiciones políticas.

Calderón no llegó a la Presidencia con la legitimidad que logró Fox con un triunfo contundente, y porque la gestión del primer gobierno de alternancia dejó mucho qué desear en términos de cambio, avance democrático y eficacia en la gestión gubernamental.

Las principales medidas que Calderón ha puesto en marcha fueron motivadas por la emergencia de los problemas que se podrían venir, de no hacer algo frente a ellos. Lo que no parece tan claro es que se hayan elegido las medidas, las formas y las mediaciones más adecuadas para atacarlos de manera eficaz.

La Presidencia ha utilizado como estrategia de comunicación el anuncio de medidas drásticas, radicales, pero sus logros no han tenido la contundencia prometida. El combate al crimen organizado involucró al

2. De acuerdo con una encuesta reciente de Mitofsky y Asociados, los asuntos/problemas que los ciudadanos consideran como los más relevantes para el país son: "a) Un recrudescimiento de la violencia asociada al combate del Estado al crimen organizado. b) Un incremento en el precio de los alimentos que motiva un programa emergente de apoyos anunciado por el Presidente y c) El debate sobre la reforma petrolera" (Mitofsky, mayo 08).

Ejército y ha tenido como saldo más de cinco mil bajas, que ya superan a las sufridas por el ejército estadounidense en la guerra contra Irak. La desafortunada declaración del procurador general de la República, que “vamos ganando la guerra contra el crimen organizado, aunque no lo parezca”, no hace sino corroborar los limitados resultados que ha tenido la estrategia del gobierno federal.

Las medidas anunciadas por el presidente para sostener congelados los precios de los alimentos básicos, sufrieron un revés precipitado con el aumento casi inmediato en el precio de las tortillas y de algunos otros productos básicos.

El debate en torno a la reforma petrolera se ha mantenido en el seno del Poder Legislativo, pero está limitado a discutir sobre la viabilidad de Pemex, las posibilidades de inversión o asociación externa y ha perdido el alcance de lo que se planteaba como reforma energética. En este tema es muy claro que Calderón ha “incrementado el uso de spots en el esfuerzo de construir aceptación (por parte de la ciudadanía) a las iniciativas de Ley [...] más que a difundir logros del gobierno”.³

2. Pesos y contrapesos institucionales

Más allá de los equilibrios entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el Legislativo se ha convertido en la arena donde se dirimen los conflictos más importantes entre poderes y entre las principales fuerzas políticas. Lo grave es que —en este contexto de conflicto permanente— los diputados han corroborado que hace mucho dejaron de ser los representantes de los ciudadanos y han confirmado que el Congreso es una extensión más del poder de los partidos políticos.

3. Rubén Aguilar Valenzuela. “La comunicación del presidente Calderón”, en *Etcétera*, julio de 2008.

Desde la toma de posesión de Felipe Calderón, el ambiente de rispi-
dez ha privado entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la
Revolución Democrática (PRD), mientras que el Partido Revolucionario
Institucional (PRI) ha logrado obtener ventaja de su cómoda posición
como fiel de la balanza y aliado conveniente del PAN, para sacar ade-
lante las reformas postuladas por el presidente, mientras que asegura que
gobernadores tan cuestionados como Ulises Ruiz, en Oaxaca, o Mario
Marín, en Puebla, sigan gobernando tan campantes después de las crisis
que desataron sus excesos de poder y se mantengan impunes y en su
cargo.

Mientras la oposición abierta de los legisladores del PRD a iniciativas
como la reforma de Pemex ha reforzado la imagen de oposición perma-
nente, los líderes del PRI han logrado definir la agenda del Legislativo en
este periodo y harán todo lo posible por recuperar posiciones de gobierno,
al tiempo que ganan presencia pública, lo que les permitirá perfilarse
como posibles candidatos de un partido que ofrece rescatar al país.

El PAN sigue siendo el partido más identificado con la palabra
“gobierno”, aunque de 2007 a 2008 baja de 48 a 40 por ciento los
que piensan así (como información relacionada tenemos que en los
ocho estados donde gobierna se concentra el 22 por ciento de los ciu-
dadanos), por el contrario, el PRI es identificado por el 27 por ciento
como gobierno y sólo 12 por ciento como “oposición”; el PRD parece
concentrar cada vez más el papel de opositor ya que 45 por ciento de
los mexicanos piensan en él al oír esa palabra.⁴

Se puede estar o no de acuerdo con las formas en que algunos perredistas
—y particularmente los seguidores de Andrés Manuel López Obrador—

4. Encuesta realizada por Mitofsky del 20 al 24 de junio 2008.

han reclamado la legitimidad del actual gobierno o han cuestionado las reformas legislativas, sin embargo, el PRD ha sido el único partido que ha puesto en cuestión las reformas postuladas por Felipe Calderón y ha obligado a generar una discusión básica en torno a ellas, en particular respecto a los esquemas con que quieren implementarlas. Lamentablemente, las divisiones internas y el deterioro de su imagen derivada del proceso de elección de su dirigencia nacional, han dado buenos motivos para que sus adversarios políticos refuerzen la imagen negativa de una oposición permanente y debilidad interna.

Después de que el PAN construyó una imagen histórica de oposición leal a los gobiernos emanados del PRI y denunció sus prácticas antidemocráticas, Felipe Calderón optó por cortar de tajo las diferencias que sostenía con la dirigencia nacional de su partido, encabezada por Manuel Espino. Fue acomodando sus piezas hasta alinear en el mismo vector a la dirigencia nacional, con Germán Martínez a la cabeza; colocó en la principal posición política de su gabinete a Juan Camilo Mouriño y así se dispuso a gobernar con la indiscutible dirección del presidente. En síntesis, Calderón procedió de manera pragmática a gobernar, teniendo en sus manos el control de su partido, como en los mejores tiempos del PRI.

La imagen que han construido los diversos partidos como representación en la ciudadanía tiene que ver, sin duda, con el desempeño de sus dirigencias; sin embargo, cabe advertir que hay una clara diferenciación que se relaciona con el desempeño de sus gobiernos en las entidades donde no son oposición y en aquellos territorios en los cuales las distintas fuerzas políticas tienen mayor presencia:

- En el norte del país el PAN y el PRI hoy luchan por la primera posición con ligera ventaja del PAN; a pesar de que sólo gobierna uno de los estados (Baja California) en esa región, el PRD apenas logra cuatro por ciento de las preferencias.

- En el bajío (y centro-occidente) el PAN tiene una cómoda ventaja, lo que se entiende debido a los cinco gobiernos que posee en la zona (Jalisco, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro y Aguascalientes).
- En el centro del país, los tres partidos alcanzan preferencias similares con ligera ventaja del PRI (24%) sobre el PAN (20%) y sobre el PRD (18%).
- Por último, en el sur-sureste del país, el PAN se desploma y deja al PRI con gran ventaja sobre el resto de los partidos.⁵

En toda esta compleja correlación política y territorial no podemos dejar de lado las presiones actuales derivadas de las alianzas que, en el pasado reciente, estableció el equipo de Felipe Calderón con la maestra Elba Esther Gordillo. Estos apoyos, poco a poco, han cobrado sus dividendos en favor de la fundadora del Partido Nueva Alianza (Panal), pero aún habrá que observar y analizar cómo se reactiva esta alianza dinámica y los costos políticos que la principal operadora corporativa de la política impone al presidente y a su partido en las elecciones intermedias, así como al nuevo candidato en las presidenciales de 2012.

3. Las reformas recientes

En lo que va del sexenio, Felipe Calderón y su equipo han propuesto un conjunto de reformas que en el discurso parecieran estar alineadas con la gran reforma del Estado y suenan a iniciativas de largo alcance y ambiciosos resultados. En el camino, al desdoblar las iniciativas y concretarlas, los discursos de inicio quedan demasiado altos, demasiado ambiciosos, frente a lo que postulan dichas iniciativas.

5. Encuesta realizada por Mitofsky el 22 de julio de 2008.

3.1 Reforma hacendaria

La reforma de arranque se fue concretando en la creación de nuevas medidas impositivas y en el viejo afán de ampliar la base de contribuyentes, que parece una nueva *miscelánea* más que una reforma sustancial.

3.2 Reforma judicial

Ésta no se ha difundido lo suficiente como para que la ciudadanía valore y comprenda sus ventajas, más allá de la polémica que se generó en torno a la idea de que las autoridades policiacas podrían entrar a los domicilios aun sin contar con orden judicial.

Sin duda, las reformas más importantes que se han ventilado de manera reciente y que han despertado el interés de muchos más actores, han sido la reforma electoral y la energética, que —al igual que en las reformas precedentes— una vez iniciado el debate y concretadas las posibilidades de normar, los principales actores políticos se apropian de la discusión, de las iniciativas y dejan fuera, no sólo del debate sino de la información elemental, a los ciudadanos comunes.

3.3 Reforma electoral

Se trata de una reforma motivada, en gran parte, por las limitaciones que quedaron de manifiesto con los resultados del proceso electoral de 2006.

En su arranque, los incipientes avances quedaron opacados por el afán de los principales partidos políticos de asegurar sus cuotas de representación en el máximo órgano electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE). Después de una amplia convocatoria y de la comparecencia de importantes candidatos para el relevo de consejeros y consejeras, privó el arreglo entre las fuerzas políticas más influyentes

y la capacidad de cabildeo de los actores y grupos que los animaron a la postulación.

Con estos mecanismos para relevar a los consejeros electorales, quedó de manifiesto que el Legislativo se afianza como poder y que detrás se mantiene el interés de los partidos por influir en la designación del arbitraje electoral.

Después de un prestigio ganado a pulso en los primeros 15 años de vida, de constituirse en un organismo confiable y generar certidumbre en los procesos electorales en México, el IFE perdió mucho de lo ganado, primero con la forma en que los partidos influyeron en la designación del Consejo General en 2003, con la incertidumbre y el cuestionado arbitraje en el proceso electoral de 2006, que los diputados parecen confirmar con el relevo/destitución del consejero presidente y seis de los consejeros generales.

Hasta ese momento, la reforma electoral parecía restringirse al cambio de consejeros generales del IFE, impulsado por la inconformidad de los partidos frente a los resultados electorales de 2006. Con todo, la reforma pudo avanzar un poco más y lograr cuando menos algunos aspectos rescatables y positivos:

- Se norma sobre el origen y el destino de los recursos utilizados en las campañas y se establecen límites, tanto en el financiamiento como en los tiempos de campañas y precampañas.
- Se regula el acceso a tiempos en radio y televisión y se establecen claramente las pautas para el aprovechamiento de los tiempos oficiales, con mejor calidad en los mensajes, al tiempo que se restringe el uso indiscriminado de recursos en las campañas, y se prohíben las campañas negativas.

- Se renueva y optimiza el Registro Federal Electoral que, además de actualizarse, se digitaliza, incorpora la CURP y se convierte en una cédula mucho más confiable de identidad personal.

Los medios de comunicación, particularmente los electrónicos, han sido los únicos en reaccionar contra la reforma electoral y esto se explica, en buena medida, porque los legisladores han afectado los intereses de este poder fáctico al prohibir la contratación de tiempos de transmisión, por parte de particulares o de los mismos partidos.

Hoy los medios definen e imponen la agenda pública y es precisamente la limitación que conlleva la reforma electoral lo que provoca sus reacciones. Sabedores del gran poder que tienen en sus manos, de los límites que impone a sus ingresos la nueva normatividad electoral y conscientes de la inminencia de nuevas restricciones si se trabaja la iniciativa de reformas a la ley de medios en el Congreso, los empresarios de la comunicación han reaccionado en contra de la misma, y de manera directa en contra de los legisladores, argumentando la fibra sensible de que es un atentado a la libertad de expresión, cuando lo que realmente se está limitando es la participación en el jugoso negocio de la mercadotecnia política.

3.4 Reforma energética

Para el PRI, concretar una propuesta que al mismo tiempo refuerce el espíritu “nacionalista” y despeje las dudas sobre la posible privatización de Pemex le hace ganar el consenso de la mayoría de la población desinformada y ajena al debate. Por eso Beatriz Paredes se apresuró a ratificar “el rechazo a la privatización de Pemex, y a afirmar su postura de modernizar pero sin privatizar la empresa”. La dirigencia del PRI tiene claro que para ganar legitimidad, sus postulados deberán presentarse como

aquello “que favorece al país y es apreciado por la sociedad mexicana”. En ese sentido Paredes afirmó: “Tengo la certeza de que la iniciativa que presenten los legisladores priístas recoge el espíritu profundo de la ciudadanía en torno a la industria petrolera”.⁶

El PRD ha propuesto abrir la consulta más allá del recinto legislativo y de las opiniones de expertos; sin embargo, consideramos que para que la consulta vaya más allá de un sí o un no contundentes, requeriría un esfuerzo serio de información, abrir la discusión en foros interesados de la sociedad y emprender una gran consulta ciudadana. Y eso sólo puede hacerse desde las instituciones académicas y organizaciones consolidadas de la sociedad civil, cuyo interés rebasa el de los dividendos políticos que los partidos esperarían.

En lo que respecta al PAN y al gobierno del presidente Calderón, el tema se mezcla con muchos otros, ha perdido la relevancia con que se anunció y hoy se maneja con desinterés por parte de los operadores de la reforma. Como bien señala René Delgado, “la conducción de la reforma petrolera ha sido de una torpeza infinita. Desde el titubeo en su lanzamiento hasta la incapacidad para definir al interlocutor oficial, el ritmo y la agenda de esa reforma los ha impuesto Andrés Manuel López Obrador que, una y otra vez, ha colocado al Gobierno contra las cuerdas sin que éste recupere la iniciativa política”. Y en términos de la estrategia de comunicación con que se ha manejado, Delgado corrobora el señalamiento que hicimos de un manejo más mercadotécnico que comunicativo para el conjunto de la población: “Es posible, desde luego, que ese manifiesto desgano oculte el esfuerzo por privatizar el debate. Si así se explica esa impresión, la divisa calderonista sería: a la raza, un spot; a la casta, un beso mortal. Como quiera, la postura oficialista a veces deja

6. *El Universal*, 18 de julio de 2008.

sentir que sin reforma no hay futuro, pero a veces deja sentir que si no hay reforma, pues, ni modo”.⁷

Más allá de las posturas que tienen los partidos respecto a la reforma postulada por el presidente Calderón, es importante señalar que hay un vacío de información sobre la situación de Pemex, de sus posibilidades técnicas para seguir aprovechando el recurso petrolero de la manera que más convenga al país. Se han afirmado muchas verdades a medias a fin de plantear que es muy importante la entrada de capitales externos para rescatar a la paraestatal y reposicionarla, sin reparar en las causas de su deterioro financiero, en infraestructura y en la capacidad técnica de los mexicanos para recuperar una empresa tan importante como ésta.

- El gobierno de México ha sostenido una política hacendaria en la que la captación de la renta petrolera sustituyó, en buena medida, a la recaudación fiscal, lo cual resulta a todas luces insostenible.
- La propuesta presidencial tiene en la base la urgencia de redefinir lo que es estratégico y lo que no lo es, a fin de promover los cambios constitucionales,⁸ que permitan avanzar en “la transferencia al sector privado de mayor poder [...] y abrir totalmente la participación de la iniciativa privada en actividades estratégicas reservadas de manera exclusiva y excluyente a Petróleos Mexicanos”.⁹
- Actualmente son consideradas como estratégicas: “la exploración, explotación, refinación, transporte almacenamiento, distribución, ventas de primera mano y productos que se obtengan de su refina-

7. *Mural*, 19 de julio de 2008.

8. Sobre el debate en torno a los cambios constitucionales vale la pena revisar las posturas de Miguel Carbonell. “Petróleo y Constitución”, en *El Universal*, 16 de mayo de 2008, y en su comparecencia ante el Senado de la República el 26 de mayo.

9. Alfonso Hickman y Francisco Garaicochea. *El diagnóstico: situación de PEMEX, presentado por la SENER; un diagnóstico insuficiente y tendencioso*, versión electrónica.

ción. Lo mismo aplica para el gas natural y los petroquímicos básicos. La propuesta de Calderón define como estratégica la distribución del crudo”.¹⁰

- Una política de comercio exterior centrada en el suministro de crudo al mercado estadounidense, ha traído como consecuencia la selección de proyectos que privilegian la extracción y la explotación del crudo antes que cualquier otra inversión. En refinación se ha seguido el mismo esquema: se han hecho “costosas e improductivas reconfiguraciones en las refinerías existentes, antes que construir nuevas refinerías, *poniendo énfasis en las cuotas de producción y con ello la mayor importación de productos refinados y gas del extranjero*”.¹¹
- Lo que se postula como alarma en las bajas de producción, está relacionado, de manera directa, con las cuotas exigidas por Estados Unidos, mientras que la necesidad de obtener mayores ingresos no está debidamente justificada, puesto que los recursos excedentes no se han reinvertido de modo prioritario en nuevas tecnologías, y mucho menos se ve que haya mejorado el bienestar de la población, que supuestamente se financia con ellos.
- Los recursos petroleros existentes deben aprovecharse de manera adecuada, al ritmo y en los volúmenes que el país necesite. En términos de prospectiva, hoy es fundamental que México se concentre en los recursos existentes en “la cuenca del sureste; la explotación de los campos abandonados; el desarrollo del paleocanal de Chicontepec, en donde existen alrededor de 300 pozos, y donde ni empresas internacionales

10. José Antonio Rojas Nieto. “Notas sobre la Reforma Energética 2008”, presentación realizada en el ITESO, el 9 de julio de 2008.

11. Cfr. Alfonso Hickman y Francisco Garaicochea. *El diagnóstico..., op. cit.* (cursivas nuestras).

mente reconocidas como la Halliburton, ni la Slumberger han podido resolver el problema de aumentar la productividad”.¹²

- Por su parte, “las reservas ubicadas en las aguas profundas *deben ser consideradas en un escenario de largo plazo* primero, porque las grandes petroleras trasnacionales buscan en dónde podrían usar los grandes recursos que han desarrollado en condiciones que serían ventajosas para dichas empresas —debido al declive en la productividad de sus reservas— y por las condiciones de desventaja en que hoy se encuentra México [...] atraer inversiones de manera precipitada, significaría compartir la renta petrolera de la nación de manera innecesaria”.¹³
- Por otra parte, la población mexicana ha experimentado, en la historia reciente, que los procesos de apertura a las inversiones privadas (sea en los bancos, como en las carreteras) han sido un rotundo fracaso y han obligado al gobierno a rescatar de nueva cuenta dichas empresas. ¿Qué experiencias positivas de privatización pueden argumentarse en favor de abrir más la inversión en Pemex o adoptar esquemas de contratos de servicios para transferir actividades estratégicas de la paraestatal a empresas privadas?

4. Conclusiones

La interacción y los contrapesos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo han llevado a contraponer visiones y proyectos sobre el futuro de México; al final de cuentas quienes han perdido más espacio —institucionalidad y posibilidades de interlocución autónoma— han sido los organismos ciudadanos, en la medida en que el poder emergente del Legislativo ha negociado esos ámbitos institucionales, ganados a pulso por los ciudada-

12. *Ídem.*

13. *Ídem.*

nos, como lugares donde los partidos expanden su poder e influencia en detrimento de la representatividad ciudadana. La consecuencia fundamental es que esos mismos espacios van perdiendo credibilidad, autonomía, su carácter ciudadano y legitimidad.

Los conflictos al interior de las principales fuerzas políticas han reforzado la impresión de que la alternancia en los gobiernos, sea a escala local o nacional, no es suficiente, pues se requiere una que represente alternativas reales y viables. Hoy las opciones políticas que se presentan ante los electores abonan más al desencanto que a la participación de los ciudadanos en la política formal.

En un contexto político en el cual las reformas políticas e institucionales son necesarias para la consolidación de la democracia en el país, es imperativo que fluya la información sobre los cambios pretendidos, que los debates se abran a la sociedad en su conjunto y no queden sólo como prerrogativa de expertos o de políticos profesionales. La información y los debates sobre los grandes problemas nacionales deben plantearse de manera atractiva, a fin de que los ciudadanos se informen, participen y las propuestas que resulten tengan la solidez técnica, pero también la legitimidad suficiente que les permita sostenerse en el mediano y largo plazos.

Con relación a las grandes reformas, el gobierno de la República ha desarrollado estrategias de mercadotecnia, más que de comunicación. Ha vendido proyectos y la necesidad de comprarlos, pero de manera acrítica. Muchos ciudadanos requieren información y ser incluidos en el proceso de comunicación y debate, más allá de filias y fobias.

DÉBILES POLÍTICAS SOCIALES FRENTE A LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN MÉXICO

▪ Enrique Valencia Lomelí* ▪

Desde una perspectiva de largo plazo, la profunda desigualdad, la fuerte pobreza y la débil seguridad social siguen constituyendo desafíos para la sociedad mexicana. En las siguientes notas se trata de ilustrar esta visión y de proponer una alternativa para enfrentarlas.

1. Las sociedades de América Latina (AL) constituyen la región más desigual del planeta. Un estudio reciente del FMI¹ reconoce que la desigualdad se ha incrementado en el mundo en los últimos años, y que en AL muestra una fuerte resistencia a descender. Mientras que globalmente la desigualdad en el ingreso se ha ido acercando a un índice de Gini de 0.40, en AL ha oscilado alrededor del 0.55, y en las nuevas eco-

* Investigador de la Universidad de Guadalajara. Profesor invitado en el Doctorado en Estudios Científico Sociales del ITESO.

1. IMF. *World Economic Outlook 2007. Globalization and Inequality*, Washington, IMF, 2007.

nomías industrializadas asiáticas se sitúa cerca del 0.30. En los últimos quinquenios, ha habido una tendencia general en la región hacia el estancamiento en los procesos de desigualdad (con algunas reducciones a destacarse en el último quinquenio, de acuerdo con el FMI), lo que muestra las resistencias sociopolíticas de las élites para avanzar hacia procesos de mayor equidad.

2. México se encuentra entre los países más desiguales del mundo: los indicadores se sitúan por encima de los promedios de la desigualdad en África y Asia del Este, y por abajo del promedio latinoamericano. En los últimos años ha sostenido su fuerte desigualdad. Diversos especialistas coinciden en que la desigualdad en la distribución del ingreso en México se redujo en las décadas de los sesenta, setenta y principios de los ochenta; después de la crisis de 1982 y de las reformas que se iniciaron en la primera mitad de esa década, la desigualdad repuntó de manera importante hasta finales de los noventa. En los primeros años del actual siglo, se ha reducido ligeramente, pero se mantiene muy elevada en términos internacionales, alrededor de 0.50; en 2002, el 10% más rico de la población disfrutó del 40.5% del ingreso total.² Sin embargo, incluso estos datos que surgen de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) no expresan realmente la desigualdad, porque los ingresos de los más pobres y de los más ricos no están incorporados en ellas; por eso, investigadores como Cortés señalan que en el decil X no están los más ricos del país. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial³ calcula que los ingresos de los mil millonarios (en dólares) mexicanos superan en 400 veces el ingreso del

2. Fernando Cortés. "La incidencia de la pobreza y la concentración del ingreso en México", en E. de la Garza y C. Salas (coords.). *La situación del trabajo en México, 2006*, México, Plaza y Valdés / UAM / IET / Solidarity Center, 2006, pp. 91-123.

3. Isabel Guerrero, Luis Felipe López Calva y Michael Walton. "La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México", 2006, mimeo.

0.1% más rico de las ENIGH de 2004; entre 1996 y 2006, 20 personas o familias mexicanas pasaron por la lista de los mil millonarios de la Revista *Forbes* y en 2004 la riqueza de los mil millonarios mexicanos representaba entre el 5% y el 6% del Producto Interno Bruto (PIB), dato más elevado que en Brasil y Colombia, países que cuentan con un índice de Gini mayor que el mexicano en relación con los ingresos.

3. La asociación entre débil crecimiento y alta desigualdad en AL ha favorecido el estancamiento de los indicadores de pobreza. A diferencia de otras regiones del mundo que han logrado reducirla, en AL el número de pobres se ha incrementado y el porcentaje se ha mantenido en los mismos niveles, con ligeras reducciones en los últimos años, de acuerdo con la CEPAL.⁴ Poco antes del inicio de las liberalizaciones económicas, AL contaba con el 40.5% de su población viviendo en la pobreza (1980); este porcentaje fue creciendo en la década de los ochenta y se redujo ligeramente en los noventa, hasta que en 2005, por primera vez después de un cuarto de siglo, pasó a estar por debajo del 40% (39.5%). Según la CEPAL, la pobreza latinoamericana se situó, en 2006, en 36.5%. Sin embargo, el número absoluto de pobres se ha incrementado notablemente entre 1980 y 2006, de 136 a 194 millones de personas; durante la década de los noventa, esta cantidad fue superior a 200 millones, con el máximo nivel en 2002 (221 millones). De esta manera, durante el periodo de las liberalizaciones AL detuvo la reducción del porcentaje de pobres e incrementó el número absoluto de ellos, mientras que otras regiones lograron reducciones notables.
4. En el caso mexicano, el crecimiento ha sido aún más débil que en el promedio de AL, y la desigualdad es también muy pronunciada. Eso ha favorecido, de acuerdo con datos oficiales, un estancamiento en los indicadores de pobreza desde una perspectiva de mediano plazo y una

4. CEPAL. *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

lenta reducción. Efectivamente se requiere un crecimiento sostenido en la economía mexicana, pero no basta: es imprescindible también un enfoque de combate a la desigualdad, de generación de acciones de tipo productivo (empleo y mejoras al salario real) y de protección social frente a la pobreza. Las cifras han sido objeto de polémica entre una corriente de investigadores y los datos oficiales: según la metodología de Julio Boltvinik,⁵ la pobreza se mantuvo a inicios del siglo XXI en porcentajes cercanos al 80% (después de haber estado cerca del 50% antes de la crisis de 1982). Los mismos datos oficiales son preocupantes: en el cuarto de siglo de las reformas económicas (liberalizaciones), la pobreza se incrementó notablemente (entre 1984 y 1996 pasó del 53% al 69%) y apenas comenzó a reducirse (el 53% de nuevo en 2000 y en 2006 el dato oficial fue del 42.6%), aunque el número absoluto de pobres se mantuvo por arriba de 1984 y en 2006 era de cinco millones más (según cálculos oficiales). Incluso con los datos oficiales, la disminución de sólo 10 puntos porcentuales en 25 años es muy baja, si se compara con el desempeño de otras sociedades (por ejemplo, Corea del Sur, en un periodo semejante, redujo sustancialmente su pobreza para situarla en porcentajes entre el 10% y el 20% de su población; en menos años, 14, Asia disminuyó su pobreza extrema casi a la mitad⁶). Además, México ha estado a merced de fuertes crisis en los últimos decenios, y una nueva (al estilo de las de 1982 o 1994) podría aumentar fácilmente la cantidad de pobres (sólo en el periodo de la crisis de 1994 la pobreza se incrementó en más de 16 puntos porcentuales y más de 17 millones

-
5. Véanse Araceli Damián. "Panorama de la pobreza en América Latina y México", en J. Boltvinik y A. Damián. *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI Editores/Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2004, pp.133-163. Julio Boltvinik, "Economía moral: la pobreza en México", en *La Jornada*, 11 de noviembre de 2006.
 6. Pierre Salama. *Le défi des inégalités. Amérique Latine/Asie: une comparaison économique*, París, La Découverte, 2006.

de personas sólo en dos años). Así, las dos visiones en México son preocupantes: de acuerdo con los datos oficiales, el desempeño frente a la pobreza ha sido, valga la redundancia, muy pobre en México; según otros datos, en los 25 años de reformas económicas la pobreza repuntó notablemente y no ha descendido. Y, además, estos promedios nacionales esconden también fuertes desigualdades regionales: con los mismos datos oficiales, en 2005, Chiapas, Guerrero y Oaxaca contaban con el 62.4%-72% de su población viviendo en pobreza, mientras que cinco entidades tenían menos del 35% de pobres.⁷

5. En otras regiones del mundo, con alto crecimiento, baja desigualdad (relativa), políticas sociales activas y, en algunos casos, de corte universalista, diversas sociedades han experimentado reducciones significativas de la pobreza extrema y de la pobreza en general. En pleno proceso de globalización, algunas han logrado construir sus instituciones de seguridad social con este enfoque universalista (puede verse el caso de Corea del Sur⁸). En AL, el paradigma dominante ha sido la atención focalizada de la pobreza y el brusco freno en el avance de las instituciones de seguridad social. Actualmente, de acuerdo con la CEPAL, en AL sólo cerca del 40% de los trabajadores ocupados están afiliados a la seguridad social; entre 1980 y 2000, la cobertura en la región bajó del 61.2% al 52.4%. Por otra parte, entre 1997 y 2006 se incrementó de manera notable el número de personas incorporadas a programas de atención a la pobreza de corte focalizado, llamados Transferencias Monetarias Condicionadas (CCT por sus siglas en inglés), tipo Progreso/Oportunidades: aproximadamente 12% de la población latinoamericana.

7. Disponible en www.coneval.gob.mx.

8. Véase Enrique Valencia Lomelí. "Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. Los casos de México y Corea del Sur", ponencia presentada en el II Congreso 2007, Consejo de Estudios Latinoamericanos de Asia y Oceanía, Seúl, del 21 al 23 de junio de 2007.

mericana se encuentra incorporada a un programa de esta naturaleza (en 16 países); se trata de un incremento muy fuerte de la cobertura de estos programas en un pequeño periodo, lo que habla de voluntad política al respecto.

6. En el caso mexicano, ha sido de particular importancia el dominio del paradigma de focalización de la política social. La seguridad social (salud) inició desde la década de los cuarenta y tuvo un incremento lento en su cobertura, hasta llegar actualmente al 50% de la población; pero allí se encuentra estancado el avance de las instituciones de seguridad social, y más si tomamos en cuenta la población cotizante de una pensión (30% de la fuerza de trabajo⁹) o la ausencia de un seguro de desempleo. México es uno de los países con menor inversión en las instituciones y programas sociales entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e incluso entre los de AL, a pesar del fuerte impulso dado al Progreso/Oportunidades. Mientras que este programa representa un gasto del 0.4% del PIB, el gasto social apenas ha llegado a superar el 10% del PIB en los últimos años (el promedio regional entre 2004 y 2005 fue superior al 15%, y en México apenas llegó al 10.2% de acuerdo con la CEPAL;¹⁰ incluso Nicaragua, Honduras y Bolivia tienen mayor gasto social / PIB que nuestro país). Por otra parte, los datos nacionales de cobertura de la seguridad social ocultan también severos problemas de desigualdad: mientras hay estados en el norte con cerca del 80% de la población asegurada en salud, en Chiapas sólo cuenta con seguro social aproximadamente el 20%. Ahora bien, no obstante el bajo impacto presupuestal de Progreso/Oportunidades, el desarrollo de este programa ha implicado

9. Carmelo Mesa Lago. *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL, 2005.

10. Véase CEPAL, *op. cit.*, 2007.

una cobertura cercana al 24% de la población (cinco millones de familias), y en algunos estados ésta es superior al 50% (Chiapas, Guerrero y Oaxaca). El enfoque Progresas / Oportunidades incluso ha tenido un impacto internacional (extensión de los programas de este tipo en AL y más allá) en las reformas de las políticas sociales; sin embargo, no ha logrado reducir la pobreza en el corto (de hecho ni es su objetivo en términos estrictos) ni en el mediano plazos. El impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza ha sido mínimo a diferencia de lo destacado en la propaganda gubernamental o en estudios del Banco Mundial;¹¹ existe ya un acuerdo entre los analistas de este tipo de programas: sus efectos en la reducción de la pobreza son muy pequeños, aunque sí ha generado un incremento en la asistencia escolar, la escolaridad de familias pobres, mejoras en las salud y alimentación de estas familias, y relativamente en la equidad de género.

7. Uno de los más graves problemas en México es la ausencia de un proyecto universalista en seguridad social, que busque garantizar los derechos sociales en salud, pensiones e ingresos básicos de los ciudadanos. Desde el enfoque de los derechos, puede verse como un avance mínimo que 24 millones de excluidos de los esquemas de seguridad social reciban protección básica en salud e ingresos, por medio del programa Oportunidades; sin embargo, no se trata de un enfoque pleno de derecho (la protección no es concebida como tal y no es exigible ni justiciable) y ha sido utilizado política y electoralmente en una forma muy cuestionable (por ejemplo, la campaña de Vicente Fox en 2006). Lo mismo podría decirse de los diversos esquemas de “pensiones” para adultos mayores que se han estado multiplicando en diversos estados y en varios programas federales; no constituyen garantía de derechos

11. Banco Mundial. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial, 2004.

ni forman parte de una ley (a diferencia de la pensión en el DF). El resultado ha sido una mayor segmentación del sistema de seguridad y protección social, con diversos sistemas de pensiones, disgregados en fondos especiales, como los del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de los militares, trabajadores petroleros y otras paraestatales como las dos empresas eléctricas (CFE y CLYFC), trabajadores de la banca de desarrollo, trabajadores al servicio del IMSS y del ISSSTE, pensiones especiales para los funcionarios federales de alto nivel (pensiones presidenciales), trabajadores al servicios de los estados y de algunas universidades públicas, con exclusión de los trabajadores urbanos informales y de la mayor parte de los rurales. De manera reciente se incluyó el Seguro Popular para los no asegurados vía el trabajo formal y que tímidamente reinsertó la visión universalista en la política social mexicana (aunque habrá que evaluar si a partir de 2007 no se ha abandonado de nuevo, incluso en su timidez), la atención básica para los hogares incluidos en el programa Oportunidades y la generación de un seguro para los nacidos a partir del 1 de diciembre de 2006. Esta estratificación genera problemas de severa inequidad entre los asegurados en el interior de los diferentes sistemas, con atenciones en diversos grados de calidad. En lugar de un proyecto de seguridad social universal, la estrategia vigente es como una especie de *patchwork* permanente, que no enfrenta a fondo los problemas de inequidad y que favorece el surgimiento de programas sociales *ad hoc* de corte legitimador.

8. Se requiere un gran salto social en México, con un proyecto universalista en seguro de salud (unificación de los sistemas de salud y ampliación hacia la universalidad de la cobertura), con la generación de una pensión básica para todos los adultos mayores de 65 y una Ley de Básicos de Bienestar que asegure un ingreso básico como un derecho ciuda-

dano. Un salto de esta naturaleza implicaría avanzar notablemente en la garantía de los derechos sociales y en la lucha contra la desigualdad, así como incrementar los gastos sociales y, por ende, los recursos del Estado (reforma fiscal). En un cálculo aproximativo puede señalarse que un salto de este tipo implicaría al menos un incremento cercano al 4% del PIB en el gasto social en los próximos años: de acuerdo con el Banco Mundial,¹² el costo de una pensión universal para mayores de 65 años sería del 0.3% del PIB (con medio salario mínimo de pensión); incrementarla a un salario mínimo representaría el 0.6% del PIB; el costo de la universalización del sistema de salud estaría entre el 1.4% y el 2.7% del PIB; el costo para una Ley de Básicos de Bienestar podría situarse en la duplicación del presupuesto de Oportunidades (del 0.4 al 0.8% del PIB para acercarlo, en forma de derecho social, al menos a los considerados pobres en forma oficial). A estos aspectos habría que añadir la reforma en el sector educativo para asegurar mayor cobertura (alcanzar efectivamente la universalidad en el sector de estudios primarios y expandir la cobertura en secundaria y preparatoria), pero sobre todo para avanzar en calidad; los resultados de las evaluaciones PISA y de las pruebas Enlace muestran deficiencias notables en el sistema educativo mexicano, y más para las zonas pobres. Éste es, incluso, si no el mayor al menos uno de los principales problemas de Oportunidades: se transfieren importantes recursos a cinco millones de becarios a través de este programa, pero los resultados educativos quedan en una caja negra, pues no necesariamente se mejoran las capacidades de los estudiantes sólo con asistir a la escuela.

12. World Bank. *Mexico 2006-2012: Creating the Foundations for Equitable Growth*, Washington, World Bank/Imprime tus Ideas, 2007.

EL DIAGNÓSTICO: SITUACIÓN DE PEMEX, PRESENTADO POR LA SENER; UN DIAGNÓSTICO INSUFICIENTE Y TENDENCIOSO

■ Síntesis elaborada a partir del artículo de Alfonso Hickman y Francisco Garaicochea* ■

A partir de la crisis de principios de los años ochenta, propiciada por los precios internacionales del petróleo y las altas tasas de interés impuestas a la deuda externa mexicana, el Ejecutivo federal adoptó la política denominada *Reconversión Industrial*; ésta fue planteada como un proceso de revaloración de recursos insustituibles y capitales acumulados durante décadas, con la idea de que los activos se convirtieran en el sostén de la transformación estructural de México. La segunda tesis de la referida política propuso que era preferible exportar más crudo donde fuera más

* Coordinadores del presente análisis, integrantes del Grupo Ingenieros Pemex Constitución de 1917 y del Comité Nacional de Estudios de la Energía, A.C.

viable multiplicar aportes a la balanza de pagos e importar productos que la competencia internacional ha abaratado. Finalmente, la tercera tesis de la estrategia externa se basó en adquirir demandas más rápidas y remunerativas en los mercados internacionales, así como crear sistemas de organización muy flexibles —siguiendo pautas de las grandes empresas exportadoras— y, singularmente, formar alianzas con gobiernos o empresas de otros países, a fin de asegurar mercados estables y el acceso a información y tecnología avanzada. Así, la *Reconversión Industrial* introdujo a México a una competencia desigual con otros países.

Después, durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los representantes de Estados Unidos y Canadá expusieron la resistencia de sus respectivos sectores industriales para celebrar el Tratado, aduciendo que México tenía ventajas competitivas desleales, como bajos salarios de la mano de obra, bajos precios de los energéticos y nulos costos ambientales, lo que según ellos distorsionaba una sana competencia con miras a lograr la integración económica de la región en el largo plazo.

El expresidente Carlos Salinas reaccionó ofreciendo la disminución del Estado en el sector energético, lo que significó el inicio acelerado del debilitamiento de Pemex con una mayor participación de la iniciativa privada, la concentración y el aumento de las cuotas de exportación de crudo a Estados Unidos, el incremento artificial de los precios de los combustibles en el mercado nacional y la adopción a rajatabla de especificaciones internacionales de calidad ecológica para los combustibles elaborados por Pemex.

En julio de 1992, se promulgó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, mediante la cual se creó Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, como entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para la votación de dicha ley se presentó al Congreso de la Unión una iniciativa “inofensiva”; sin

embargo, el Ejecutivo federal ocultó a los legisladores las políticas que aplicaría una vez autorizada la reforma de ley. Así ocurrió con los contenidos, propósitos y resultados del Proyecto de Reorganización de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios del 14 de julio de 1992, que han derivado, en conjunción con otras políticas hacia los hidrocarburos, en el socavamiento de la soberanía de la nación y la desintegración de Pemex. A continuación resumiremos estas políticas.

Una política fiscal que en primer lugar incorporó a Pemex y a los Organismos Subsidiarios al régimen del impuesto sobre la renta, acabando con el régimen de excepción. En segundo lugar, modificó el esquema de derechos que gravaban la producción de hidrocarburos, por uno diseñado para capturar la renta económica de estos recursos; este derecho se aplicó sobre el flujo neto de efectivo de Pemex Exploración y Producción (PEP). En tercer lugar, los impuestos indirectos —Impuesto especial sobre Producción y Servicios (IEPS) e Impuesto sobre la Renta (IVA)— se aplicaron a la venta de combustibles automotrices y de aviación, en el primero de los casos, y a las ventas realizadas en el segundo de ellos. El IEPS se constituyó como una cuota por el uso de carreteras e infraestructura urbana, siendo una fuente alternativa al cobro del IVA.

Una política financiera que originó una inversión sesgada muy importante en producción de petróleo y gas, pero insuficiente en la exploración, transformación industrial, transporte, almacenamiento, distribución y mantenimiento, lo que dio lugar a cadenas productivas desequilibradas y a la proliferación de accidentes y derrames.

Asimismo, propició que, para los macroproyectos, el Ejecutivo federal no asigne recursos presupuestales propios, sino que obligue a Pemex a recurrir a la ejecución de proyectos integrados en el esquema ingeniería-procura-construcción, con financiamientos extranjeros, cuyas tasas de interés

son de las más altas en los mercados internacionales, además de asignar los contratos de proyecto y construcción a consorcios extranjeros.¹

Una política de precios internos que ha puesto los hidrocarburos al servicio de la macroeconomía, dando lugar a un sistema de precios enfocado a maximizar su contribución a las finanzas públicas en el corto plazo, pero renunciando a utilizarlos como parte de una política de desarrollo industrial, lo cual originó que el precio del gas natural se base en el mercado del sur de Texas, uno de los más caros del mundo. Por otro lado, los precios de referencia de la mezcla del crudo mexicano en Houston, Texas, ha propiciado siempre crecientes precios de las gasolinas y diesel, aprovechando que Pemex cuenta con un mercado nacional cautivo.

Una política de comercio exterior que se concentra en el suministro de crudo al mercado estadounidense, fundamentada en criterios económicos de muy corto plazo, que en materia de hidrocarburos ha significado la selección de proyectos que privilegian la extracción y la exportación de crudo antes que cualquier otra inversión, y en refinación también ha significado realizar costosas y poco productivas reconfiguraciones de las refinerías existentes, antes que construir otras nuevas, enfatizando las cuotas de producción y con ello la mayor importación de productos refinados y gas.

Una política de explotación de reservas subordinada a las políticas fiscal, financiera, de precios internos y comercio exterior, que ha implicado una extracción acelerada de los hidrocarburos sin atender su máxima recuperación, una producción creciente sin reponer las reservas extraídas y la drástica caída de las reservas probadas.

La desregulación y nuevas regulaciones para propiciar la cada vez mayor participación de la iniciativa privada nacional y extranjera, que se

1. El esquema utilizado es el denominado "proyectos de infraestructura productiva de largo plazo", mejor conocidos como Pidiregas, cuyos gastos de amortización e intereses se realizan en el mediano y largo plazos.

ha manifestado en la transferencia de operaciones al sector privado mediante contratos de obras y servicios con un “contratismo” exacerbado; esto con la intención de ampliar, de manera continua, las áreas de negocios con la consiguiente transferencia inconstitucional de actividades rentables al sector privado, así como la contratación excesiva de obras requeridas, pero también no deseadas y, finalmente, la aparición de productores independientes de gas natural y petroquímicos básicos bajo la modalidad denominada Contratos de Servicios Múltiples.²

La organización de Pemex en subsidiarias que, en vez de descentralizar los organismos que efectúan las labores vitales, estableciendo un pequeño ente corporativo de coordinación, propició una estructura organizacional burocrática en la paraestatal, configurada como agente controlador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de promover la captura de la máxima renta petrolera para las finanzas del Ejecutivo federal y la mayor apertura de la iniciativa privada, situación que ha originado permanentes conflictos, confusión y desarticulación.³

Observaciones al *Diagnóstico* de la SENER

El *Diagnóstico* presentado por la Secretaría de Energía (SENER) no es integral, ni cuenta con el suficiente rigor metodológico para alcanzar dicho calificativo; sin embargo, aun con esas deficiencias podemos desprender las siguientes observaciones enunciativas, mas no limitativas.

2. Con Jesús Reyes-Heroles González, actual director general de Pemex, se adjudicó a la compañía texana, EMS Maintenance Services Group, un contrato por 394 millones de dólares y un plazo de ejecución de diez años para realizar el “Aseguramiento de la Integridad y Confiabilidad del Sistema de Transporte de Hidrocarburos por ducto de PEP, Sistema 4”; es decir, que inconstitucionalmente se contrató a esta compañía para que lleve a cabo actividades estratégicas reservadas en forma exclusiva a PEP.
3. La estructura organizacional de Petróleos Mexicanos se ha modificado: de contar en 1992 con ocho direcciones (una dirección general y siete subdirecciones) pasó a 63 en 2008 (una dirección general, cuatro direcciones de organismos y 58 subdirecciones).

1. Experiencia internacional

En relación con lo que se afirma en el diagnóstico respecto a los países que cuentan con empresas petroleras nacionales, en las cuales se han promovido cambios a sus modelos de organización industrial para consolidarlas, el fortalecimiento al que se refiere la SENER está fundado en procesos de privatización en los que se han quebrado los monopolios del Estado de los países latinoamericanos, con malos resultados en cuanto a la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos, la pérdida de soberanía nacional sobre los mismos, la insatisfacción interna debido a la disminución del valor en los suministros de energéticos y productos derivados del petróleo y el gas, y por supuesto en la menor renta petrolera que se destina a la nación. Es el caso de Venezuela, Bolivia y Argentina donde se han dado movimientos para volver a nacionalizar las empresas petroleras estatales. Por ello, el *Diagnóstico* no permite tener elementos de juicio para hacer un análisis comparado y valorar cuál ha sido la verdadera experiencia internacional. Nuestra percepción es que se presentan únicamente “casos de éxito” desde la perspectiva y la conveniencia de las compañías petroleras.

2. Retos operativos

Respecto a que Pemex enfrenta retos considerables en cada una de sus líneas de negocios con la necesidad de enfrentar varios de ellos en forma simultánea, lo que permite dimensionar la magnitud del esfuerzo por realizarse, efectivamente existen retos importantes que se pueden atender si se procesan mediante una reorientación más justa de las políticas fiscal, financiera, comercio exterior, explotación de reservas y precios internos, con las que se pueda dotar a la paraestatal de recursos financieros suficientes, la reunificación organizacional de Petróleos Mexicanos y los

Organismos Subsidiarios, y una dirección general vigorosa, sin necesidad de volcarse hacia la participación exacerbada de la iniciativa privada; es decir, que sea capaz de fortalecer las áreas de planeación, adquisiciones, ingeniería de proyecto y construcción, así como revitalizar el mercado nacional de firmas de ingeniería, proveedores de bienes de capital y empresas de construcción.

2.1 Exploración y producción

a) Reservas

El *Diagnóstico* afirma que en 2002 las reservas probadas eran de 20.1 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMMBpce), que correspondía a 13 años de producción, y en 2007 éstas eran sólo de 14.7 MMMbpce, lo cual significa que el país cuenta con reservas probadas para 9.2 años a los ritmos actuales de extracción. Es más, afirma también que la caída en ese periodo sumó 5.4 MMMbpce, lo que confirma esto último. Este planteamiento tiende a la exageración y al catastrofismo, pues no considera las 10 MMMbpce de reservas probables y otros 10 MMMbpce de reservas posibles, actualmente localizadas en el territorio, el litoral y aguas someras, que bien desarrolladas pueden extender el horizonte de tiempo a 29 años, manteniendo razonablemente la producción actual. *Sería necesario mantener la producción actual de 3.1 millones de petróleo por día, sólo si se impone como restricción irracional mantener la plataforma de exportación actual a Estados Unidos.* Lo lógico, en el supuesto caso de no poder reponer en el corto plazo los niveles de reservas con la celeridad requerida, sería bajar de manera gradual los volúmenes de la exportación, con lo que el escenario de reservas probadas (sin considerar arbitrariamente las probables y posibles) para 9.2 años se extendería por más años. Se reitera que sostener o incrementar los niveles de producción no debe ser un imperativo o

un objetivo inamovible, puesto que el petróleo y el gas son recursos finitos y no renovables. Deliberadamente se reduce la exploración de nuevas oportunidades, con el objetivo de abatir las reservas probadas de hidrocarburos y la posibilidad de satisfacer la demanda futura.

b) Producción

En el *Diagnóstico* se afirma que en términos de valor y en lo relativo a la renta económica, la declinación en la producción de crudo dista mucho de ser compensada con el aumento en la producción del gas. El descenso de la producción registrado desde 2005, que a la fecha acumula una caída de 300 mil barriles diarios (Mbd), significa que México dejó de obtener en los últimos tres años, en forma acumulada, ingresos por ventas del orden de los 10 mil millones de dólares, considerando el precio del petróleo promedio anual del periodo.

De nuevo, estos argumentos son alarmistas y mal intencionados, pues se quiere infundir un temor injustificado en la opinión pública. Ver las cosas con objetividad implica lo siguiente:

- Los hidrocarburos son un recurso natural no renovable que, conforme se explota, tiende a ir a la baja, por lo que se deben tomar medidas de largo plazo para reponer racionalmente lo extraído, lo cual no fue hecho durante años por Pemex.
- Si bien es cierto que la disminución de los niveles de producción de petróleo afecta los ingresos de las finanzas públicas, no perjudica estratégicamente al país, ya que en la actualidad se produce más que lo que requiere la capacidad instalada para el suministro nacional de energéticos elaborados con petróleo y, por tanto, se afecta sólo el volumen de exportación a Estados Unidos.

- La población no tendría que alarmarse por la posibilidad de obtener mayores ingresos, ya que no se sabe a dónde fue a parar la distribución de la inmensa renta obtenida en los últimos años con los altos precios del petróleo. La renta petrolera ha sido brutalmente derrochada, pues no se ve que se ha incrementado el bienestar social de la mayoría.

Las acciones que se marcan como premisas para mantener los niveles de producción en el corto y en el mediano plazos y mejorar sustancialmente la tasa de restitución de reservas probadas,⁴ están lejos de delinear una estrategia realista con los pasos lógicos en la explotación de los hidrocarburos, ya que no se indica una prioridad para cada una de las premisas.

c) *Prospectiva*

Se dice en el *Diagnóstico*: “En lo que respecta a las reservas probadas [...] existen cuatro áreas de explotación petrolera en las que se deberá trabajar para mantener la plataforma de producción en el mediano plazo: Exploración y desarrollo de los recursos prospectivos en la cuenca del sureste; Explotación de campos abandonados; Desarrollo del Paleocanal de Chicontepec; y Exploración y desarrollo de las aguas profundas del Golfo de México”.

Coincidimos con las tres primeras áreas planteadas para los escenarios en el corto y mediano plazos, sin embargo, para las localizaciones de recursos prospectivos ubicadas en aguas profundas y ultraprofundas del

4. El *Diagnóstico* señala: “La estrategia, debe considerar cinco elementos:
■ Descubrimientos de nuevos campos a partir de recursos prospectivos;
■ Puesta en operación de campos nuevos;
■ Desarrollo de campos con reservas probables y posibles;
■ Optimización de los costos de producción, descubrimiento y desarrollo; y,
■ Administrar eficientemente la declinación de los yacimientos en explotación”.

Golfo de México, Pemex debe contemplarlas en un escenario de largo plazo, en el cual tiene tiempo suficiente para prepararse de la mejor manera y no ir precipitadamente en condiciones desventajosas para el país, ya que proponer ir “acompañados” por compañías petroleras extranjeras, mediante “contratos de riesgo”, de obra pública “ampliados” o “incentivados” o “autofinanciables”, o como se les quiera llamar, significará compartir la renta petrolera, propiedad de la nación, de manera innecesaria.

d) Campos abandonados

Estamos de acuerdo en retomar la máxima explotación que se pueda realizar en los campos abandonados o en proceso de abandono, pero de ninguna manera aceptamos que Pemex proponga modalidades de contratos de servicios “integrados”, “múltiples”, “ampliados” o “autofinanciables”, que tengan como propósito transferir las actividades estratégicas de la paraestatal a la iniciativa privada, y dejar que ésta participe en las funciones de planeación, dirección y control de dichas actividades estratégicas, que están reservadas de manera exclusiva a Pemex, y que además se pretenda compartir la renta petrolera a través de “incentivos”, “premios”, “bonos de desempeño”, etc., pues la conjunción de estos factores dará como resultado la aparición, sin lugar a dudas, de la figura de productores independientes de petróleo y gas.

e) Chicontepec

Con base en información obtenida mediante el Instituto Federal de Acceso a la Información, para clarificar cuál es la situación real de los campos productores en el Paleocanal de Chicontepec (véase anexo), se puede calcular, en forma aproximada pero confiable, el costo de la producción incremen-

Cuadro 1

	2004	2005	2006	2007
Costo de producción (dl/bl)	90.29	66.57	114.30	134.00
Precio de venta (dl/ bl)	31.05	42.69	53.04	62.00
Pérdida (dl/bl)	59.24	23.88	61.28	74.00
Prod. incremental (mmbbl)	3.285	3.171	2.080	3.321
Pérdida anual (mmdls)	194.6	75.70	127.5	245.70

tal en Chicontepec, al tomar en cuenta el precio promedio del petróleo durante los años considerados y el tipo de cambio correspondiente. Los resultados de este análisis se muestran en el cuadro 1.

El artículo 134 de nuestra Constitución ordena, entre otras cosas, lo siguiente: “los recursos económicos que dispongan las administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. Los datos anteriores demuestran que en Chicontepec Pemex ha estado violando de manera sistemática este mandato constitucional.

Por otra parte, es interesante saber que la compañía Schlumberger proporciona en Chicontepec el servicio integrado de perforación y terminación de los pozos; sin embargo, no ha encontrado la forma de aumentar la productividad de los mismos y evitar su acelerada declinación. Por ejemplo, el pozo Coapechaca 439, terminado con dos ramas horizontales y fracturamiento múltiple, costó cerca de ocho millones de dólares. Los resultados de la producción no permitirán recuperar lo invertido. Schlumberger se anuncia como “líder mundial en proporcionar tecnología y soluciones a la industria de petróleo y gas”.⁵ Opera en más de 100

5. Disponible en www.slb.com

países y tiene alrededor de 48 mil empleados con una experiencia acumulada de aproximadamente 70 años en servicios de explotación de hidrocarburos. Ahora cubre casi todo tipo de servicios y presenta como su principal fortaleza la “capacidad de investigación y desarrollo de tecnología”. Asimismo, Halliburton es otra compañía que participa ampliamente en actividades de fracturamiento de los pozos, y tampoco ha podido resolver el problema de aumentar la productividad de Chicontepec. Se anuncia como “una empresa que proporciona tecnología innovadora y servicios de calidad sobresalientes”.⁶

Pemex le concedió a Schlumberger el primer contrato para iniciar, mediante la perforación de 300 pozos, el proyecto integral del desarrollo de Chicontepec, anunciado por Vicente Fox Quesada en Nayarit, el 6 de junio del 2003, y que comprende en total la perforación de 13 500 pozos, con una erogación estimada de 31 mil millones de dólares. Se inició así el mayor proyecto nacional y de explotación de petróleo que se haya realizado en México.

Por sus recursos, innovaciones y tecnología supuestamente de punta, Pemex confió en que Schlumberger realizaría un excelente trabajo en “caracterizar, delimitar y desarrollar con la máxima eficiencia y rentabilidad las reservas de hidrocarburos ligeros del área Amatitlán-Profeta-Tzapotempa-Vinazco, maximizando su valor económico, mediante la perforación de 300 pozos de desarrollo, evaluaciones de productividad, así como la toma de información sísmica de tres dimensiones”. Pemex calculó que los resultados de esta explotación permitirían aumentar la rentabilidad de los pozos del Chicontepec. Baste mencionar que, de acuerdo con sus estimaciones oficiales, publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las inversiones de cada uno de los pozos productores se recuperarían en menos de 30 días. Asimismo, mediante estudios de

6. Disponible en www.halliburton.com.

simulación matemática, Pemex Exploración y Producción (PEP) calculó y publicó en la revista de la Asociación de Ingenieros Petroleros de México, A. C., del mes de abril de 2000, que los pozos del campo Agua Fría de Chicontepec producirían inicialmente 3 700 barriles por día (bpd) y que al cabo de 20 años estarían dando 500 (bpd).

Si Schlumberger hubiese logrado en Chicontepec los resultados que esperaba PEP, entonces indebidamente se habría abierto la “falsa justificación” para la contratación futura de ella misma y de otras compañías transnacionales, a fin de participar en forma predominante en la perforación de los 13 000 pozos programados y complementar el desarrollo del Chicontepec. Sin embargo, el deficiente desempeño de Schlumberger demuestra el tradicional optimismo infundado con el que Pemex y PEP se manejan ante las autoridades y ante la opinión pública, exponiendo desorbitadas expectativas de resultados con la finalidad de justificar, sin suficiente sustento técnico, cuantiosas inversiones y la indiscriminada y creciente participación de la iniciativa privada en actividades reservadas, de manera exclusiva y excluyente, a los organismos públicos por la Constitución mexicana. El fracaso de los resultados esperados es evidente por lo siguiente:

- No se podría haber reincorporado como reservas probadas más de 6 000 millones de barriles de petróleo que la Securities and Exchange Commission de Estados Unidos no le ha admitido a Pemex por estar sin explotar.
- No se cumplirá el compromiso establecido por el ingeniero Raúl Muñoz Leos, exdirector general de Pemex en la administración de Vicente Fox, de producir cuatro millones de barriles de petróleo, o más, por día, a fin de asegurar y ampliar el suministro a Estados Unidos.
- No se demuestra, ni mínimamente, a la opinión pública, derivado de los “recursos y tecnología de punta” de Schlumberger, la necesidad

indispensable de que se contrate a compañías privadas extranjeras para reemplazar a Pemex en actividades integradas de exploración y explotación de hidrocarburos; antes bien, el poder Legislativo, la Secretaría de Energía, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación deben intervenir urgentemente para revisar y corregir esta situación perjudicial para el país.

f) *Aguas profundas*

El *Diagnóstico* divulga la idea de que tenemos grandes recursos prospectivos, o sea reservas por descubrir, en aguas profundas en el Golfo de México.

Por otra parte, y esto casi es desconocido, las grandes petroleras transnacionales, estatales o privadas, están buscando en qué países pueden o podrán usar los variados y grandes recursos que han desarrollado. La producción de hidrocarburos en el Mar del Norte está en franca declinación, fenómeno más grave en Estados Unidos. Por lo tanto, a quien interesa que en México se permita la participación de empresas transnacionales en actividades de explotación en aguas profundas es a los países que ahora son o serán deficitarios de hidrocarburos y desde luego a sus compañías. La incorporación a sus inventarios de una parte importante de nuestras reservas es el objetivo fundamental de esos países; sin embargo, no es un negocio atractivo para ellos usar sus recursos en nuestras aguas profundas, si antes no se modifica la Constitución o las leyes secundarias.

De ahí que la lógica de Pemex para aguas profundas y ultraprofundas debe ser otra, no subordinada y con visión de largo plazo, debiendo considerar que:

1. Sólo se ha explorado el 30% del territorio nacional susceptible de contener hidrocarburos. En la región marina, en la plataforma continental, con tirantes de agua menores de 300 metros, la situación es similar. La tecnología para descubrir y extraer reservas en estas dos regiones las domina Pemex. Se tienen identificadas en esas áreas unas 300 localizaciones para perforar pozos de exploración.
2. Pemex ha diferido la extracción de 20 000 millones de barriles de petróleo crudo de reservas probables y posibles, localizadas en yacimientos en explotación que pueden convertirse en probadas, mediante la aplicación de procedimientos de recuperación mejorada. Esto a pesar de que es obligatorio en otros países aplicar esos procedimientos, ya que permiten aumentar la recuperación final de petróleo. La recuperación mejorada se define como “las operaciones de mantenimiento de presión, la recuperación secundaria y terciaria, la recirculación de gas y operaciones similares que alteran las fuerzas naturales en un yacimiento para incrementar la recuperación de petróleo o gas”.
3. La tecnología de explotación en aguas profundas todavía no ha madurado. En forma continua se incorporan importantes desarrollos que permiten realizar las operaciones con mayor seguridad, abatir los costos de explotación y aumentar la recuperación. Recientemente en 2005, los huracanes Katrina y Rita destruyeron 123 plataformas fijas en el Golfo de México y ocasionaron grandes daños en más de otras 180. El impacto de estos huracanes ha provocado la modificación de las prácticas recomendadas de ingeniería, construcción y anclaje de plataformas. La producción de petróleo se redujo de 1 600 000 barriles por día a 400 000, debido a los efectos de Katrina y Rita. El huracán Iván, en 2004, provocó una disminución en la producción de 200 000 barriles por día.
4. En México, la exploración y la explotación se ha concentrado en yacimientos localizados en trampas estructurales. Por ser más difíciles de

localizar y de mayor costo de producción, se ha diferido la realización de estas actividades en trampas estratigráficas. Sin embargo, se ha determinado que más de 30% de las reservas de hidrocarburos se encuentran en este tipo de trampas estratigráficas.

5. Las cuencas de Macuspana, en Tabasco, las de Veracruz y las de la salina del istmo, con un espesor de sedimentos de unos 10 000 metros, sólo han sido exploradas hasta una profundidad de 7 200 metros. La exploración profunda en dichas cuencas petrolíferas del país no se ha iniciado. A estas profundidades se encuentran yacimientos carbonatados con probabilidad de tener una alta capacidad de producción de petróleo ligero o hidrocarburos gaseosos.
6. Tanto en tierra como en aguas someras hay grandes recursos prospectivos debajo de cuerpos salinos. La explotación en estas regiones es también más segura y económica que la de aguas profundas y ultraprofundas.
7. Petrobras acaba de descubrir bajo sedimentos salinos, en la región llamada pre-sal, reservas que estima entre cinco y ocho mil millones de barriles de petróleo, por lo que retiró de licitación 47 bloques de los campos Tupí y Júpiter, para evitar compartir la explotación de esa riqueza con otras compañías transnacionales.
Esta acción y la negativa del Senado de Estados Unidos a vender la compañía UNOCAL a la petrolera estatal de la República China, confirma que los países extranjeros defienden sus hidrocarburos, aunque promueven la globalización para participar de la producción y reservas en otras naciones subdesarrolladas.
8. La secuencia lógica mundial de desarrollo, consiste en avanzar del litoral a aguas someras y después a aguas profundas. Así se va construyendo y aprovechando la infraestructura existente para avanzar hacia aguas más profundas y ultraprofundas. Pemex debería seguir esta secuencia, que es la más racional.

9. Es importante recordar que la paraestatal ha realizado grandes inversiones en proyectos que, basados en recursos prospectivos muchas veces ilusorios, han fracasado en forma contundente. Al respecto se mencionan los siguientes:
 - a) La construcción, en los años setenta, del gasoducto de 48 pulgadas de diámetro para exportar 2 000 millones de pies cúbicos diarios de gas a Estados Unidos.
 - b) El mega proyecto Chicontepec, que fue justificado inflando en forma exagerada sus reservas, su capacidad de producción y su rentabilidad.
 - c) La solicitud de las transnacionales para regresar áreas importantes concedidas inconstitucionalmente por Pemex, a fin de realizar actividades de explotación en la cuenca de Burgos, en el noreste del país.
 - d) El proyecto Fénix de Petroquímica y el promovido por el expresidente Vicente Fox para construir una refinería en Centroamérica, comprometiendo a Pemex a proporcionar 280 000 barriles diarios de crudo maya.

10. En aguas profundas y ultraprofundas, el tiempo requerido para incorporar reservas probadas, que están por descubrirse, es del orden de cinco a siete años, dependiendo de la magnitud y la complejidad de los yacimientos. Mientras que en proyectos de recuperación mejorada es generalmente menor de tres años, porque Pemex cuenta con recursos muy importantes para iniciarlos en un plazo menor.

2.2 Refinación

La refinación del petróleo es uno de los mejores negocios del mundo. Japón, que no tiene petróleo, compra crudo y lo refina. Se conocen las causas de porqué en México no sucede eso, pero los argumentos del *Diagnóstico* son omisos a este respecto.

Estamos de acuerdo con que no debe perderse la integración de la cadena de valor de las actividades industriales de la refinación a cargo de Pemex, cuyos procesos consisten en el transporte de petróleo crudo, la transformación industrial del petróleo, el transporte, la distribución, el almacenamiento y la comercialización de ventas de petrolíferos de primera mano; pero no lo asienta de manera contundente, ni confirma que tales procesos deben estar a cargo exclusivamente de Pemex, tal como lo disponen los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la actual Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

En relación con los retos que debe enfrentar Pemex en muy corto plazo para garantizar el abastecimiento de gasolinas de importación y abastecer la zona del altiplano de la República mexicana, se observa que esto está basado en argumentos falsos, pues los volúmenes de gasolinas requeridos por las ciudades y poblaciones hasta 2020 quedarán cubiertos si se ejecuta y concluye el proyecto de inversión autorizado, y actualmente en ejecución por Pemex, para modernizar la terminal marítima de Tuxpan, Veracruz, y el poliducto Tuxpan-México.

A diferencia de lo que se expone en el *Diagnóstico*, la consideración estratégica de la refinación en Pemex se afectó por la falta de inversiones suficientes en los últimos 20 años, lo que ocasionó que se deba importar gasolina y que las políticas erróneas de los diversos titulares del Ejecu-

tivo federal, que impusieron por encima de todo lo demás el objetivo de maximizar el valor de los activos de hidrocarburos asignados a Petróleos Mexicanos, convirtieran a México en un exportador del mejor petróleo crudo que posee, obligando a que las refinerías nacionales, cada vez más, procesen una mayor cantidad de crudo pesado. Ésta es la verdadera razón de las llamadas reconfiguraciones que se han realizado en las refinerías de Tula, Cadereyta, Ciudad Madero, así como la que actualmente se encuentra en construcción en Minatitlán, y que ha quedado de sobra demostrado: con las costosas reconfiguraciones de estas refinerías, el incremento en la producción de gasolinas y diésel ha sido marginal para abatir su déficit.

Los recursos de los excedentes petroleros bien podrían utilizarse en forma jerarquizada: en primer lugar se debería construir nuevas refinerías empleando los módulos conocidos como de “150 000 barriles por día de carga a la planta combinada”, con base en la utilización de crudo cien por ciento maya, incluyendo plantas hidrotadoras que servirían para producir combustibles limpios, y que reducirían sustancialmente la contaminación ambiental, incorporando también tratamientos de fondo de barril para optimizarlas. En segundo lugar, sería necesario programar las reconfiguraciones faltantes en las refinerías de Salina Cruz y Salamanca, para procesar sus residuales a fin de cubrir los faltantes nacionales de asfalto y lubricantes, sustituyendo las importaciones actuales.

2.3 Gas

En el *Diagnóstico* se menciona el abasto de gas a “costo real”, por lo que tenemos el más caro del mundo y un consumo con altas tasas de crecimiento debido, principalmente, a la política de generar energía eléctrica sólo con éste. El problema de este diagnóstico es que el sector petrolero, en particular el de refinación, se analiza como una unidad separada de

la generación eléctrica, buscando sólo la mayor rentabilidad, con lo cual los resultados son radicalmente distintos de los que se obtendrían si se considera el sector refinación-generación eléctrica integrado, como es su naturaleza, y sus conclusiones son técnica y económicamente buenas para Pemex, pero desastrosas para el país. La consecuencia de este análisis parcial les permite justificar que la alternativa es importar gas natural en vez de generar electricidad con combustibles líquidos que podemos producir con materia prima nacional —petróleo crudo— y que tienen costos de generación sensiblemente menores.⁷

El aumento en la producción de gas natural del 29% no se debió a los inconstitucionales Contratos de Servicios Múltiples (CMS) que operan en la cuenca gasera de Burgos, sino a los aumentos de producción en otras regiones. Las promesas de aumentos espectaculares en Burgos no se cumplieron, pues se aseguró que habría incrementos de 1 000 millones de pies cúbicos diarios y las cifras son del orden de la tercera parte.

2.4 Petroquímica

La baja producción de petroquímicos es una consecuencia de las políticas del Ejecutivo federal, aplicadas en detrimento de los intereses nacionales. La ley permite a *los particulares* invertir al cien por ciento en la mal llamada “petroquímica secundaria”; sin embargo, *los particulares* no han invertido. Estos hechos muestran el fracaso de privatizar sectores de la industria petrolera.

El *Diagnóstico* expresa que “la irregular división de petroquímica básica y secundaria ha dificultado el poder garantizar el abasto de materias petroquímicas a la petroquímica secundaria”, pero no señala que la

7. Véase el análisis detallado en Felipe Ocampo Torrea. *PEMEX: mitos, realidades y propuestas*, México, UACM, 2007.

principal causa son los “precios de transferencia” a los que PEP, Pemex Gas y Petroquímica Básica venden materias primas a Pemex Petroquímica. Bajo estos precios interorganismos ninguna actividad petroquímica en el mundo puede ser rentable; es decir, se obliga a Pemex Petroquímica a operar con números rojos.

Recientemente se anunció el replanteamiento de un nuevo proyecto Fénix, en el que los privados invertirían sólo si obtienen precios de materias primas inferiores a los que obtiene Pemex Petroquímica de las otras subsidiarias de Pemex. El presidente Felipe Calderón ya anunció que se darán facilidades a la iniciativa privada en el suministro y precios de materias primas. Se obsequia a externos lo que se niega a las entidades propias de la paraestatal.

Se propone dar precios competitivos a los privados, pero no reactivar la capacidad ociosa de producción de fertilizantes, donde antes éramos exportadores y ahora somos importadores, mientras que las plantas existentes están paradas. Los fertilizantes son productos vitales para la seguridad alimenticia de la nación. ¿Por qué siguen ociosas las plantas de amoníaco de Cosoleacaque, Salamanca y Camargo? A este respecto, no cabe el pretexto de que son obsoletas; una planta idéntica a las de Cosoleacaque, que no se instaló en México a pesar de que se adquirió todo el equipo, fue vendida a China y actualmente está operando. Estas decisiones absurdas, que no se incluyen en el *Diagnóstico*, deberían ser aclaradas por la SENER y Pemex.

En 1991 la organización de proyecto y construcción de obras de Pemex fue reajustada, reduciendo en 50% su plantilla de técnicos y profesionistas. En julio de 1992 Pemex se dividió en un Corporativo y cuatro Organismos Subsidiarios, y las áreas de proyecto y construcción se descentralizaron, interrumpiendo la interacción de la “Administración de la

Relación”, mientras que el conocimiento acumulado en la “Infraestructura de Organización del Conocimiento” fue desmembrado y entregado a los Organismos Subsidiarios. Los valores y las creencias de los integrantes de las nuevas organizaciones de proyecto y construcción fueron trastocados por la pérdida de una visión integral y nacionalista, ya que se antepuso la filosofía de integrar las obras en macroproyectos tipo “llave en mano”, orientados a licitaciones públicas internacionales (y por tanto a compañías extranjeras), iniciando con esto un paulatino proceso de desvinculación interna y externa.⁸

El establecimiento de una nueva política energética para que Pemex alcance el autoabastecimiento nacional de petrolíferos, gas y algunos productos petroquímicos en este sexenio, será posible sólo si se cuenta con los factores requeridos, incluyendo capacidad necesaria de la paraestatal y de la infraestructura nacional de ingeniería, fabricación de bienes de capital y construcción nacionales, para llevar adelante la ejecución de los proyectos requeridos.

-
8. El sistema de proyecto y construcción de Pemex fue impactado por la entrada en vigor, en 1994, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con su capítulo x “Compras Gubernamentales”, donde se adquirió la obligación de realizar licitaciones públicas internacionales para determinadas adquisiciones y obras, así como por la promulgación en 1994 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en la cual se dispuso la obligación de contratar los servicios de ingeniería y consultoría a través de licitación pública; la inserción en Pemex de las contralorías dependientes de la hoy Secretaría de la Función Pública propiciando un excesivo control; la falta de financiamiento de los proyectos con recursos propios del gobierno federal y la aparición del financiamiento extrapresupuestal denominado Pidiregas; la crisis económica iniciada en diciembre de 1994 que originó la reducción de la capacidad de las empresas de ingeniería, fabricación de bienes de capital y contratistas de construcción, y la brecha de competitividad técnica y financiera entre las empresas extranjeras y las nacionales.

3. Marco de operación de Pemex

El *Diagnóstico* establece: “Si bien PEMEX está sujeto a un marco normativo como cualquier empresa petrolera en el mundo, existen restricciones regulatorias que inciden en la operación de la empresa, sobre todo en materia presupuestal, de contratación de obras y de adquisiciones, así como de fiscalización. El esquema legal de contratación de obra pública y de adquisiciones es inadecuado para las necesidades de la industria petrolera e impide desarrollar relaciones de largo plazo con proveedores y contratistas”. Sin embargo, a diferencia de cualquier empresa petrolera en el mundo, Pemex es una entidad paraestatal de carácter público, propiedad de la nación mexicana y administrada por el Estado, por lo cual se debe regir conforme a lo dispuesto en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a la legislación aplicable para la Administración Pública Federal.

En relación con las restricciones presupuestales, efectivamente existen y son de aplicación general a toda la Administración Pública Federal, no nada más a Pemex. Por supuesto que son perfectibles y se deberían mejorar si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cediera un poco en su control centralizado —que siempre ha impuesto aun por encima de los resultados de las dependencias y entidades federales, los estados federativos y los municipios, así como del bienestar de la sociedad— para beneficio de todos. En el rubro presupuestal, bastaría con cambiar la absurda política financiera del Ejecutivo federal y otorgarle autonomía presupuestal en términos del artículo 5, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Respecto a que el marco legal le impide efectuar relaciones de largo plazo con proveedores y contratistas, es falso si se considera que los Contratos de Servicios Múltiples y el contrato para el “Aseguramiento de la

Integridad y Confiabilidad del Sistema de Hidrocarburos por Ducto de PEP, Sistema 4” fueron asignados a contrapelo de tales impedimentos.

También se señala que: “Por otro lado, la fiscalización se ha enfocado más a un seguimiento escrupuloso de los procedimientos, y menos a un esquema de acompañamiento de la operación con sentido productivo, que no ha logrado abatir la corrupción, ni fomentar un mejor desempeño”. Es notoria la intención de sesgar la realidad diciendo una “verdad a medias”: en efecto, el ejercicio de los Órganos Internos de Control es escrupuloso cuando se trata de los mandos medios y hacia abajo, pero cuando se trata de auditar a los mandos superiores su comportamiento es muy laxo, por no decir complaciente, y cuando los asuntos tienen que ver con el Consejo de Administración de Pemex y de sus Organismos Subsidiarios está prácticamente ausente. Esta misma percepción se aplica íntegramente a la actitud asumida por las auditorías practicadas por la Secretaría de la Función Pública.

En cuanto a la Auditoría Superior de la Federación, el programa de fiscalización y auditorías se formula de acuerdo con los ingresos y egresos que maneja Pemex, y se hace a través de muestras, por lo que no es cierto que se revisen todos los procedimientos que ejecuta para llevar a cabo su misión. Lo que es más, la Auditoría Superior de la Federación revisa las Cuentas Públicas de años anteriores, sin intervenir en los procesos de toma de decisiones.

Con relación al Órgano Superior de Gobierno de Pemex y la contratación de adquisiciones, servicios y obras públicas, expresa: “El arreglo corporativo que tiene la empresa actualmente debe avanzar para la toma de decisiones oportunas y consistentes con la creación de valor. En segundo lugar, se deben fortalecer los mecanismos de planeación de mediano y largo plazos, de seguimiento del desempeño de la empresa y promover una mejor rendición de cuentas. Considerando lo anterior,

es necesario alentar una mejora sustancial del gobierno corporativo de Pemex, en congruencia con una mayor autonomía de gestión, que mejore la transparencia y la rendición de cuentas, sin afectar su naturaleza de empresa de propiedad y control estatal. Esto abarca: Fortalecer su Consejo de Administración, para que pueda tener un mayor nivel de decisión sobre estructuras de recursos humanos y niveles salariales y sobre los presupuestos, así como sobre modalidades de contratación de obra pública y suministros”. Al respecto, las causas que inciden en el bajo desempeño del Consejo de Administración de Pemex son la absoluta flexibilidad derivada de una desproporcionada concentración de atribuciones, al considerarlo el “Órgano Superior de Gobierno” de la industria petrolera que le otorga la vigente Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, la formación de un Consejo con seis miembros del Ejecutivo federal nombrados directamente por el titular del mismo, la integración de cinco de 11 consejeros representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, y la falta de rendición de cuentas en el ámbito de sus facultades al Congreso de la Unión. El mejor ejemplo de esto es que las graves y preocupantes problemáticas enunciadas en el *Diagnóstico* ni remotamente serían responsabilidad del Órgano Superior de Gobierno, es decir, del Consejo de Administración. Ante esta realidad es inaudito que el Ejecutivo federal quiera que se le otorgue todavía más libertad sin tener ninguna responsabilidad. De este modo, la restauración de un Consejo de Administración de Pemex que vea por los intereses de la nación no está en otorgarle mayor libertad ni en introducir personas extrañas a la Administración Pública Federal, sino por el contrario hay que fincarle mayores responsabilidades y obligarle a rendir cuentas ante la representación nacional, pero también ante la sociedad.

4. Omisiones notorias en el Diagnóstico de la SENER

1. No se analizan los efectos de las políticas impuestas por el Ejecutivo federal a Petróleos Mexicanos en los temas fiscal, financiero, comercio exterior, precios internos, explotación de reservas y desregulación y nuevas regulaciones, como causas fundamentales de una parte de la problemática que hoy enfrenta Pemex.
2. No identifica, de manera desagregada, las causas y los efectos relacionados con las actividades que se encuentran *plenamente a cargo de la paraestatal de aquellas que ya han sido privatizadas* a través de los contratos de adquisiciones, servicios y obras, los Contratos de Servicios Múltiples para la producción independiente de gas, el transporte del gas, la formación de filiales en “asociación tecnológica” con empresas privadas, los ductos de gas, la petroquímica, etcétera.
3. Alude superficialmente los temas de la corrupción y transparencia, pero no analiza a fondo las fuentes generadoras, ni los impactos estratégicos, económicos, jurídicos, administrativos y laborales. En materia de corrupción y falta de transparencia, se omiten: las estadísticas de los últimos años respecto a las observaciones y recomendaciones de los órganos de control y fiscalización cuantificadas en dinero, los litigios judiciales exponiendo el riesgo económico para el patrimonio de las entidades, la corrupción del sindicato, y trasparenciar los casos de tráfico de influencias promovidos desde las cúpulas del poder. En fin, es poco lo que se puede saber en el *Diagnóstico* sobre este tema.

Anexo

RESPUESTA A LA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACION No. 1857500010308

Se aclara, que no existe un campo denominado "Campo Paleocanal de Chicontepec", por lo que, la información que se proporciona corresponde a los campos productores en el Paleocanal Chicontepec.



RESPUESTA 1.-	CONCEPTO	2004	2005	2006	2007
	ACEITE-MBD	19.4	24.2	22.8	21.8
	GAS-MMPCD	28.9	27.3	26.8	25.2
	ACEITE-BPCE	19,443	24,160	22,587	21,585
RESPUESTA 2.-	MONTOS: EN MM PESOS	2004	2005	2006	2007
	EXPLORACIÓN	\$0	\$0	\$0	\$0
	EXPLOTACIÓN	\$2,805.9	\$2,301.8	\$2,594.1	\$4,871.9
		<u>\$2,805.9</u>	<u>\$2,301.8</u>	<u>\$2,594.1</u>	<u>\$4,871.9</u>
RESPUESTA 3.-	ACEITE	2004	2005	2006	2007
	BASE	10.4	15.5	16.8	12.5
	INCREMENTAL	8.0	8.7	5.7	9.1
		<u>19.4</u>	<u>24.2</u>	<u>22.8</u>	<u>21.8</u>
	GAS	2004	2005	2006	2007
	BASE	20.8	21.2	20.9	18.4
	INCREMENTAL	8.3	6.1	5.8	6.8
		<u>28.9</u>	<u>27.3</u>	<u>26.8</u>	<u>25.2</u>
	ACEITE-BPCE	19,443	24,160	22,587	21,585

PREGUNTAS Y VERDADES SOBRE PEMEX

■ José Alfredo Hernández Peñaloza* ■

1. LAS PREGUNTAS

- Si el crudo mexicano está a más de 90 dólares el barril y a Pemex le cuesta 4.36 dólares producirlo, ¿para qué necesita inversión privada?
- ¿Por qué no nos alcanza para ductos?
- Si el precio del barril está presupuestado por la Secretaría de Hacienda a 49 dólares para 2008 y Pemex está recibiendo más de 90 dólares, ¿a dónde se van esos excedentes?
- Si el 40% de todo lo que gasta el gobierno lo recibe de Pemex, ¿qué pasará si se privatiza?
- Si Perú le vende el gas a Repsol a 2.45 dólares el BTU, ¿por qué Pemex le paga a Repsol 6.25 dólares cada BTU, o sea una diferencia de 15 mil millones de dólares en total?, y ¿por qué no se lo compra directamente Pemex a Perú?
- Si el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) era en 1982 puntero en tecnología mundial, ¿por qué ahora tenemos que asociarnos para tener tecnología?
- ¿Por qué razón los gobiernos de Salinas, Zedillo, Fox y Calderón le quitaron los recursos al IMP?
- Si las refinerías de Pemex no están trabajando al cien por ciento, ¿por qué importamos el 40% de la gasolina que usamos?
- Si le sobra tanto dinero a Pemex y gastamos 175 mil millones de pesos en importar gasolinas, ¿por qué no construye otras tres refinerías?

* Ingeniero Químico Petrolero y coordinador del Instituto de Estudios de la Energía de los Trabajadores de América Latina y el Caribe, Capítulo México.

- ¿Sabe lo que costaría la gasolina si se privatiza la refinación, como propone el gobierno?
- ¿Por qué un contratista de Pemex es secretario de Gobernación?
- Si Estados Unidos dice que “para la seguridad nacional [de ellos] es prioridad nacional seguir apoyando los esfuerzos de inversión de las empresas privadas del país [de ellos] en proyectos petroleros en el extranjero” y que México debe ser crucial, ¿por qué nuestro gobierno está empeñado en que vengan a asociarse?
- ¿Nos damos cuenta de lo que significa que el socio decida a dónde va el producto de su propiedad?
- Si la Secretaría de Hacienda le cobró a Pemex, en 2007, más de 676 mil millones de pesos, o sea más de su utilidad bruta, ¿cómo va a invertir en refinación?
- ¿Por qué si la doctora Georgina Kessel (secretaria de Energía) declara que el estrangulamiento fiscal de Pemex por Hacienda no es el único problema, no propone una iniciativa para liberarlo de esa carga?
- ¿Dónde está más la corrupción de Pemex: en el sindicato, con mil millones de pesos, o en los contratos de REPSOL por 165 mil millones de pesos?
- ¿Qué pasó con la petroquímica y la industria de fertilizantes prósperas en 1982?
- ¿Por qué no ha resuelto la Suprema Corte de Justicia, desde 2005, la controversia constitucional sobre los contratos de servicios?, ¿por qué la demora en este tema tan importante?
- ¿Por qué los inversionistas reclaman ahora seguridad jurídica si cuando invirtieron sabían que no la tenían?
- ¿Quiénes son los juristas que dicen que la iniciativa no viola la Constitución?
- ¿Sabe usted por qué la iniciativa propone que las Afores compren bonos con los ahorros de los trabajadores?
- Si la iniciativa de Calderón dice que “el sector privado podrá realizar las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas y de petrolíferos” ¿por qué dice que Pemex no se privatiza?
- Si también dice que Pemex podrá contratar con terceros los servicios de refinación de petróleo ¿por qué mienten en la televisión?
- Si también propone que “podrán construir, operar y ser *propietarios* de ductos, instalaciones y equipos” ¿no es eso privatización?

2. LAS VERDADES

- Pemex es altamente rentable: producir un barril de petróleo le cuesta en promedio 4.36 dólares; el precio internacional está arriba de 100 dólares; la diferencia es utilidad antes de impuestos.
- Pemex es eficiente y competitiva: el promedio internacional de producir un barril es de 8 dólares; a Pemex le cuesta la mitad.
- Pemex es la empresa petrolera que más impuestos y derechos paga en el mundo. La Secretaría de Hacienda le cobra 80% de sus ventas.
- En 2007 la Secretaría de Hacienda le cobró más que sus utilidades brutas (antes de impuestos): 676 mil millones de pesos sobre 509 mil millones de renta.
- El 40% de todos los ingresos federales vienen de una sola empresa: Pemex.
- Pemex paga al fisco federal más del triple de lo que les cobra a las grandes empresas privadas, incluidas las que Pemex contrata.
- Los recursos que entrega al sindicato no representan ni dos milésimas del total de la renta petrolera.
- La Secretaría de Hacienda exprime a Pemex y no le deja lo necesario para explorar nuevas reservas probadas, y después dicen que sólo quedan reservas probadas para nueve años.
- Igualmente el gobierno federal no le permite obtener recursos para construir una refinería desde hace 25 años; y después importamos gasolina como para construir tres refinerías (el 40% del consumo nacional).
- También estrangularon la investigación del IMP, y ahora nos dicen que tenemos que asociarnos para poder contar con la tecnología necesaria.
- Pemex está gastando en promocionales de televisión el triple del presupuesto anual del IMP (218 millones de pesos).
- La tecnología se puede contratar sin asociarse.
- Asociarse significa que otros decidan a dónde va lo que se produce, aun cuando nos haga falta aquí.
- Estados Unidos de América considera, con razón, como estratégico y de seguridad nacional el abasto de hidrocarburos. Tiene que importar la mitad de lo que consume cada día, por eso quiere asegurarse.
- Los Pidiregas (o sea los “proyectos de impacto diferido en el registro del gasto”) suman ya una deuda o pasivo sobre Pemex de un billón 618 mil millones de pesos (o sea un

millón de millones más 618 mil millones). Eso indica que Pemex tiene un pasivo del 130% de sus activos sobre superficie. O sea Pemex está técnicamente quebrada.

- La Constitución Política, en su artículo 27, dice: “tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de los minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado”.
- La iniciativa enviada por Felipe Calderón al Senado para una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional propone textualmente que “los sectores social y privado podrán realizar las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo (gasolinas) y de petroquímicos básicos”, o sea *privatización*.
- También dice en el mismo artículo 4o. de la iniciativa enviada por Calderón que “Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán contratar con terceros los servicios de refinación del petróleo”. O sea *refinerías privadas*.
- Más aún, esos terceros, o sea empresas privadas, “podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos”. O sea *privatización*.
- Así es que Felipe Calderón miente cuando dice que no se propone privatizar la industria petrolera.
- Esos procesos privatizadores romperían la integración nacional de las cadenas productivas.
- Un reporte de la Federal Trade Commission (FTC) del gobierno federal de Estados Unidos de América dice textualmente: “La energía es el asunto de mayor importancia para la seguridad nacional de Estados Unidos. Es prioridad nacional seguir apoyando los esfuerzos de inversión de las empresas privadas del país en proyectos petroleros y de gas natural en el extranjero. Hay países —sigue diciendo el reporte del gobierno estadounidense— donde ese objetivo debe ser crucial: *México*”, en primer lugar.
- Nosotros pensamos lo mismo. El cuerpo de la soberanía nacional mexicana está en el petróleo. Es crucial para el país.
- Varios senadores interpusieron hace dos años, ante la Suprema Corte de Justicia, una controversia constitucional para que se defina si los contratos concedidos por Pemex violan la Constitución. La Suprema Corte sigue sin resolver un asunto tan importante y urgente.
- La iniciativa presentada por el Ejecutivo propone autorizar a las Afores (Administradoras de Fondos para el Retiro) que manejen ese impresionante monto de dinero del ahorro obligatorio de los trabajadores, para que esas empresas privadas puedan comprar con ello los llamados “bonos ciudadanos”. *Negocio redondo con dinero ajeno*.

LA GLOBALIZACIÓN PENETRA EN LA DÉBIL SOCIEDAD. EL ENORME DESAFÍO DE PEMEX

■ Jesús Vergara Aceves* ■

Esta colaboración pretende reasumir, desde los valores culturales de la sociedad, tres problemas coyunturales que se han tratado ya ampliamente en este cuaderno de *Análisis Plural*: la crisis de Pemex, la de los partidos políticos y la de la guerra al narcotráfico. Por falta de espacio, en la primera voy aludiendo a las otras.

Hemos visto ya el análisis técnico del petróleo, y se ha hecho también el análisis económico de los energéticos dentro de la economía nacional.

Se ha discutido mucho, en la política y en los medios de comunicación, acerca del papel de los partidos políticos en esta coyuntura: su deficiencia en la gestión de los puestos políticos y la dificultad para abrirse al discrepante y buscar mayores consensos. El bien del país parece estar

* Licenciado y doctor en Teología por la Universidad de Innsbruck, Austria y doctor en Filosofía por la UNAM.

ausente tanto en la discusión entre los partidos, como al interior de ellos. Pero, en particular, es muy significativo y dramático el espectáculo de división y falta de acuerdos que se dio en el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Además, la campaña presidencial contra el narcotráfico parece alargarse, con altos costos, sobre todo en vidas humanas. Esta concentración en la lucha contra el narcotráfico no investiga las causas de la adicción creciente para ponerle remedio.

Esta omisión me ha puesto sobre aviso: los otros problemas, el de Pemex y el de los partidos políticos, ¿no se estarán planteando también de modo incompleto?

He confirmado mi sospecha. Efectivamente, la solución al problema energético no sólo está en lo técnico ni en lo económico ni en lo legal en cuanto a propiedad pública y privada. Siempre, y más en esta coyuntura global, es necesario contar con el elemento definitivo: una sociedad fuerte y soberana. A la misma conclusión he llegado, en el análisis del comportamiento de los partidos políticos: siempre buscarán su propio interés partidista, mientras no se sientan obligados a rendir cuentas claras y definitivas a una sociedad que cada vez cree menos en ellos.

1. Enseñanzas culturales de la historia de nuestros energéticos

Mi principal punto de referencia es el prestigiado investigador de la historia de México, recientemente galardonado, el doctor Lorenzo Meyer. Me circunscribo a sus recientes comentarios y críticas, perfilados y agudos como siempre, de la actual coyuntura energética, publicados en el diario *Reforma*. Haré una presentación y, luego, mis observaciones críticas.

Añado dos apéndices muy importantes que complementan la perspectiva energética. El primero es sobre los países petroleros en América Latina y sus maneras de afrontar la globalización; son experiencias recientes que pueden orientarnos. El segundo trata acerca de la situa-

ción económica del petróleo en México; es el documento conocido como “Consenso de Huatusco”.

Las reflexiones de Lorenzo Meyer se centran en tres puntos. Los enuncio escuetamente:

1. Desde dentro de México. El problema de Pemex es el fisco: la propiedad pública se ha privatizado a causa de los intereses privados, tanto de los políticos como de los otros inversionistas.
2. Desde fuera se presiona a México. La globalización destruye la propiedad pública. Los intereses particulares nacionales ya se agotaron y ahora se pretende que ingrese la propiedad privada internacional.
3. Por tanto, hay que reforzar la propiedad pública de Pemex y la política de izquierda, porque la derecha es globalizadora.

1.1 El problema central de Pemex es el fisco

En su artículo del 8 de mayo del presente año, el doctor Lorenzo Meyer empieza diciendo: “El problema central no es Pemex, es el fisco. Una dependencia de recursos tiene atado el desarrollo de Petróleos Mexicanos y el del país: mejorar la recaudación reduciría esa sujeción”.¹

Y en el artículo del 13 de marzo, complementa por contraste:

Misterio que no es tal. El barril de petróleo ya pasó la marca de los 100 dólares y la mezcla mexicana la de los 90. Una empresa transnacional representativa del ramo, Exxon Mobil, reportó en 2007 ganancias de 40.6 mil millones de dólares 77 mil 220 por minuto! ¿Entonces cómo

1. Véase Lorenzo Meyer. “El problema central no es Pemex, es el fisco”, en Agenda Ciudadana, *Reforma*, 8 de mayo de 2008.

es que Pemex, la joya de nuestra corona nacionalista, resulta ser hoy una empresa quebrada, cuyos pasivos superan a sus activos?²

Estas dos citas contienen ya lo fundamental de la opinión de Meyer: de ser un país petrolero México ha pasado a ser un país petrolizado, es decir, uno en el que la explotación del energético está alimentando cada vez más al fisco, supliendo la falta de impuestos. Los datos que cita son eloquentes:

En México, donde el fisco apenas puede captar el 11 por ciento del PIB —la mitad de lo que se capta en otros países con el mismo nivel de desarrollo—, una auténtica reforma fiscal es una necesidad tan evidente como pospuesta [...] De 1998 a 2000 Pemex debió padecer una carga fiscal equivalente a tres veces la que soporta el resto de las empresas petroleras. La mexicana ha sido obligada a llegar al extremo de contratar deuda para pagar impuestos. Entre 1998 y 2005, la carga fiscal para Pemex equivalió al 111 por ciento de sus utilidades. De ahí que la deuda de la empresa en el penúltimo año del sexenio foxista superara los 100 mil millones de dólares. En suma, la causa de la catástrofe financiera de la gran empresa paraestatal es, básicamente, resultado de una política no sólo irresponsable en extremo sino corrupta [...] En cualquier país económicamente sano el grueso de los recursos fiscales proviene de impuestos al comercio, consumo, ingreso de personas y empresas y, en fin, del amplio abanico de las actividades productivas cotidianas. Sin embargo, en los países petrolizados, el fisco depende fundamentalmente de la renta petrolera.³

-
2. Véase Lorenzo Meyer. “Setenta años”, en Agenda Ciudadana, *Reforma*, 13 de marzo de 2008.
 3. Véase Lorenzo Meyer. “El problema central no es Pemex, es el fisco”, *op. cit.*

Presento a continuación una larga cita donde el historiador nos recuerda el desarrollo histórico de Pemex en estos apartados:

Punto de partida

[...] Desde la segunda década del siglo XX México se convirtió en un país petrolero pero no necesariamente en uno petrolizado, esto último es un fenómeno reciente, producto de la irresponsabilidad de sus clases dirigentes, es decir, políticos y empresarios. Antes de la nacionalización de 1938, por ejemplo, los impuestos a las actividades petroleras cubrieron del 10.8 por ciento de los ingresos fiscales federales en 1918 hasta llegar al 33.6 por ciento en 1922, para luego descender rápidamente hasta aportar en 1930, en la Gran Depresión, apenas el 7.5 por ciento de los recursos federales. En vísperas de la expropiación aumentó modestamente hasta 12.8 por ciento. Con el petróleo en manos extranjeras México no estuvo petrolizado.

A partir de 1938 la actividad del recién creado Pemex se dedicó básicamente a surtir la demanda interna a precios bajos y sólo marginalmente a la exportación. Los impuestos a la actividad petrolera nacionalizada fueron importantes pero no centrales. Así, en 1958 la contribución de Pemex representó el 6.1 por ciento de los ingresos fiscales federales y sólo un modesto 3.3 por ciento en 1973. Para entonces la empresa ya tenía problemas serios pues por primera vez tuvo que importar de manera significativa más hidrocarburos de los que exportaba. Como sea, la vida económica del gobierno no dependía de la renta petrolera para sobrevivir, como es hoy el caso.

Pemex como proveedor de recursos fiscales

A partir de 1974 —en la segunda mitad del gobierno de Luis Echeverría— la situación empezó a cambiar, y ese cambio se profundizó al arrancar la administración de José López Portillo. Por segunda vez en su historia y por decisión presidencial, México retornó a su papel de

gran exportador de petróleo, contraviniendo la propuesta cardenista de usar los hidrocarburos —un patrimonio nacional no renovable y cuya vida había que prolongar al máximo— para surtir las necesidades energéticas de México, no las del mundo externo. El México exportador neto de crudo fue resultado de una decisión de su élite política en un momento de crisis —se había venido abajo el modelo de “desarrollo estabilizador”— que por ese camino fácil buscó resolver las necesidades fiscales de un gobierno federal entrampado por el déficit. Al final, el modelo económico posrevolucionario se hundiría, pero no sin antes dejar a México enganchado como proveedor del mundo externo de un recurso estratégico que siempre debió de haber reservado para sus propias necesidades prioritarias.

Para 1981, cuando López Portillo propuso como proyecto nacional “administrar la abundancia”, los impuestos pagados por Pemex representaron ya el 26.3 por ciento de la recaudación tributaria federal, pero en 1996 alcanzaron el 35.6 por ciento. Con ello, México regresó al modelo petrolero colonial de 74 años atrás y contra el que se había rebelado el cardenismo. Como pronto se vería, esa dependencia de la salud fiscal y económica del país del petróleo tenía una base muy frágil: el supuesto que combinaba grandes reservas con altos precios del petróleo en el mercado mundial. Cuando esa suposición probó ser falsa, se vino abajo todo el castillo de naipes económicos y el país entró en el túnel de un proceso económico de crecimiento mediocre o nulo y del cual aún no logra salir del todo.

La situación actual de Pemex

Hoy el gobierno mexicano depende de los recursos que le transfiere Pemex como nunca antes en la historia del país: 40 por ciento del presupuesto federal proviene de la renta petrolera. David Ibarra ha resumido así la situación: “el objetivo central de PEMEX ha dejado

de ser el de impulsar el crecimiento para convertirse en instrumento equilibrador de corto plazo del presupuesto público y de las cuentas externas” (El desmantelamiento de Pemex, UNAM, 2008).

El reto

[...] La tradicional penuria fiscal se mantiene. Como la participación del gobierno en gasto e inversión —más en lo primero que en lo segundo— es el doble de lo recaudado, la contribución de Pemex para salvar la situación aparece como esencial e insustituible, pues de ahí proviene el 40 por ciento del total de recursos del gobierno.

Falsa solución

Con la privatización parcial del petróleo volverá a ocurrir lo que ocurrió con Telmex: por un momento habrá recursos tanto para el gasto público como para la inversión en un área vital de la economía —telecomunicaciones entonces, petróleo y refinados hoy— pero en el mediano plazo se habrá debilitado al sector público y se habrá entregado una renta petrolera en ascenso a un puñado de intereses privados. Y no sólo eso sino que, finalmente, se habrá fortalecido a las grandes concentraciones privadas de capital, aliados naturales de una derecha que ya mostró su poca disposición a la alternancia política y su mucha inclinación a profundizar lo heredado: el proyecto de un México socialmente desigual, excluyente e internacionalmente subordinado.⁴

4. *Ídem.*

1.2 La presión globalizadora de la propiedad privada

Continúo con otra cita de Lorenzo Meyer.

[...] Hoy volvemos a iniciar, con variantes claro está, el ciclo que se inició a fines del siglo XIX. Estamos de regreso a los tiempos de don Porfirio.

Lo que hoy se encuentra en el centro de nuestro debate y conflicto político no es la privatización de la industria petrolera al estilo Teléfonos de México, eso simplemente ya no es políticamente viable. Lo que está en juego con la iniciativa de ley presentada por el gobierno, el 8 de abril, es hasta qué punto es compatible la ampliación del campo de la inversión privada en la industria petrolera que desea Felipe Calderón con la letra y, sobre todo, con el espíritu del artículo 27 constitucional, teniendo en cuenta que ese espíritu nació y se nutrió del choque de la Revolución mexicana con las empresas petroleras extranjeras.

En 1916, en el párrafo IV del artículo 27 de la nueva Constitución, el constituyente de Querétaro decidió retornar al dominio directo de la nación “los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno, líquidos o gaseosos”. Esa disposición clara y contundente entró en vigor en 1917 y cimbró los cimientos no sólo de una industria petrolera en expansión sino de toda la estructura de la inversión externa en México y, de rebote, la onda expansiva se dejó sentir en otros países periféricos. La resistencia externa al cambio fue feroz y la disposición del soberano tardó 22 años en hacerse realidad mediante la expropiación de toda la industria petrolera en 1938. Esa larga lucha cerró con broche de oro el 9 de noviembre de 1940, pues fue entonces cuando el texto constitucional se modificó para quedar de esta manera: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la

ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos recursos”.

Veinte años después, el 20 de enero de 1960, un nuevo cambio al texto constitucional declaró que, en tratándose del petróleo: “no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado”; esto último fue una reacción contra los cinco “contratos riesgo” otorgados por Miguel Alemán entre 1949 y 1951 a otras tantas empresas norteamericanas en el primer paso firme de reprivatización petrolera.⁵

El primer intento privatizador fue el del presidente Miguel Alemán, en 1960, pero la propia clase política lo impidió. Por contraste, previene el historiador, hoy sólo pueden hacerlo los ciudadanos. Los argumentos de Miguel Alemán fueron semejantes, nos afirma el doctor Meyer, a los que hoy se dan: “era urgente que Pemex aumentara sus reservas y producción para un mercado interno creciente”.⁶ Los contratos-riesgo fueron fuertemente criticados por la prensa, y se modificó la ley en 1960. Ahora, concluye Lorenzo Meyer, la propaganda del gobierno es tan fuerte que sólo quedan las movilizaciones sociales para generar la energía política requerida.

Tras 70 años de la expropiación petrolera, las circunstancias han cambiado. Meyer señala tres causas del cambio de coyuntura: a) la creciente persistencia neoliberal, b) el mal financiamiento de Pemex, c) la presencia de un gobierno de derecha, cercano al gran capital y a sus exitosas campañas propagandísticas.

-
5. Lorenzo Meyer. “La privatización petrolera: el inicio”, en Agenda Ciudadana, *Reforma*, 17 de abril de 2008.
 6. Más información en Lorenzo Meyer. “El primer intento privatizador”, en Agenda Ciudadana, *Reforma*, 24 de abril de 2008.

Hoy estamos en la contrarreforma petrolera, sentencia Lorenzo Meyer. “Es la semilla de un proyecto de largo plazo de la derecha”.⁷

El historiador expresa un principio de muy largo alcance que después, en mi comentario, potenciaré al máximo. Lo abrevio usando sus términos: “hay que despertar la imaginación de las mayorías; de otro modo, se impondrá la maquinación de un grupo [...] el grupo de poder del capital, nacional y extranjero”. Ahora se trata de la disputa sobre la naturaleza de un cambio al marco legal y administrativo de la industria petrolera: quiénes, cuándo y cómo se van a apropiar de la enorme renta de esta industria. A partir de 1939, la explotación petrolera quedó en manos del Estado mexicano. Ahora se quiere modificar el marco jurídico de Pemex para evitar cualquier duda. La privatización había comenzado con Miguel de la Madrid y Carlos Salinas. Ahí están los ejemplos de Telmex y Banamex. Hoy se pretende algo más sutil: no vender sino hacer ver la precariedad de Pemex y luego abrir la puerta a empresas privadas, nacionales y extranjeras, para que acompañen a esta industria. Como en el Porfiriato, se trata de un proyecto privado.

Concluye Meyer con esta sentencia: “Por primera vez, la política petrolera rebasa a la élite del poder”.⁸ El mexicano común nada ha tenido que ver; ha sido sólo observador y consumidor. El doctor Meyer perfila esta misma conclusión en otro artículo: La “ambición norteamericana” obliga a tener a su comparte en México (“el proyecto nacional”, dirá refiriéndose a nuestra patria) pero, ¿quién formula esa conclusión? El mundo posnorteamericano, continúa, será de las naciones fuertes. Y es precisamente la autodeterminación de Estados Unidos lo que, en buena medida, ha dañado la autodeterminación mexicana en los últimos dos

7. Detalles en Lorenzo Meyer “La contrarreforma petrolera”, en *Agenda Ciudadana, Reforma*, 3 de abril de 2008.

8. Lorenzo Meyer “Petróleo, élites y sociedad”, en *Agenda Ciudadana, Reforma*, 15 de mayo de 2008.

siglos. Y ahora la clase dirigente de México parece unirse a los intereses de la autodeterminación estadounidense. En consecuencia, la propia ambición mexicana carece de contenido.⁹

A pesar de la expectativa, el cambio tan anunciado de Vicente Fox y Felipe Calderón resultó en la misma línea de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

Ante las exigencias inevitables del nacionalismo estadounidense, el presidente Calderón se ha plegado dos veces: en la fallida “Iniciativa Mérida” y ahora en Pemex.

1.3 Ante la globalización de la derecha política mexicana hay que reforzar la propiedad pública de Pemex, con la política de izquierda

Reúno en este apartado la conclusión crítica a la que llega el doctor Meyer: “ironía histórica: la izquierda, no la derecha, sería la mejor equipada para reformar a Pemex”,¹⁰ en una más general: “sólo si las instituciones funcionaran, los líderes de multitudes estarían fuera de lugar”.¹¹ Resumen y concreto: la izquierda política y el movimiento social de Andrés Manuel López Obrador están llamados a hacer la reforma, porque son los únicos que pueden hacerlo, ya que las instituciones no funcionan.

La ironía histórica se visualiza así: la derecha debía hacer una reforma fiscal de fondo, pospuesta por medio siglo en la agenda nacional, pero: “Las iniciativas [...] se prestan a sospecha y rechazo, por venir de quien vienen [...] Si alguien hubiera podido proponer que nuestra empresa petrolera estatal se asociara con alguna foránea en algunos de sus cam-

9. Véase Lorenzo Meyer. “Vacío de ‘ambición nacional’”, en *Agenda Ciudadana, Reforma*, 12 de junio de 2008.

10. Más información en Lorenzo Meyer. “Agenda Equivocada”, en *Agenda Ciudadana, Reforma*, 22 mayo de 2008.

11. Lorenzo Meyer. “De líderes”, en *Agenda Ciudadana, Reforma*, 10 de abril de 2008.

pos, sin despertar sospecha sobre sus intenciones —hacer negocios privados a la sombra del interés público—, era la izquierda”.¹² Ahora tiene que hacerla la izquierda, porque las instituciones de derecha no han funcionado, no han sabido separar los intereses públicos de los privados. En cambio, en 1939, el general Lázaro Cárdenas, planteó la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada. En su tiempo, resultaba un mal menor, lo cual está muy lejos de lo que afirma el Partido Acción Nacional (PAN). El doctor Meyer concluye diciendo que “es mucho lo que debe de cambiarse en Pemex, pero no es la derecha la fuerza idónea para la misión”.¹³

En otro artículo Meyer nos dice que citando una famosa frase del literato Juan José Arreola, Felipe Calderón dijo, en Guadalajara: “México necesita que ya no haya líderes importantes ni dirigentes de multitudes, sino que cada hombre sea capaz de conducirse por sí mismo”.¹⁴ Calderón la citó en el contexto de Pemex y México, y en evidente alusión a Andrés Manuel López Obrador.

La frase del poeta Arreola no está contextualizada en la política mexicana, sino que es una expresión de un humanismo utópico, cercano al de Juan Jacobo Rousseau. Es un modelo ideal.

En la sociedad insatisfecha y molesta ante unas instituciones económicas y políticas interesadas sólo en lo suyo, son necesarios los líderes carismáticos que iluminen, unan y movilicen a la sociedad para encontrar un cambio que satisfaga.

El sexenio foxista, y muy particularmente la campaña de desafuero contra López Obrador, junto con unas elecciones turbias, fortalecieron a este líder carismático. Y como la situación actual ha empeorado, sigue

12. Lorenzo Meyer. “Agenda Equivocada”, *op. cit.*

13. *Ídem.*

14. Lorenzo Meyer. “De líderes”, *op. cit.*

creciendo el movimiento social opositor que tampoco confía totalmente en alguno de los partidos de izquierda.

Meyer concluye su artículo así: “son las condiciones de una transición política descarrilada, de una estructura social polarizada y de la coyuntura lo que ha creado en México las condiciones para un movimiento social y con un líder carismático. El México de Arreola aún está en el futuro distante”.¹⁵

2. Observaciones críticas

Una vez más, el doctor Meyer nos ha dado su amplia perspectiva histórica sobre el agudo y complejo problema energético que ha traído la actual coyuntura globalizada.

Primero, trataré sobre las políticas generales de la globalización actual; luego intentaré mostrar la aplicación concreta de esas políticas al México actual y, por último, me referiré al problema de los energéticos, particularmente, de Pemex.

2.1 Las políticas generales de la globalización

En el plano internacional se da cada vez más la competencia mercantil y política. Está ocurriendo un cambio muy profundo y de enorme repercusión: es precisamente el marcado acento en lo internacional que repercute en todo el ámbito nacional. Todo se transforma y debe cambiar.

Las armas de la competencia global son la eficiencia productiva y competitiva, el incremento de las revolucionarias tecnologías de punta y la creciente necesidad de energéticos para incrementar la producción. El ritmo es de aceleración constante.

15. *Ídem.*

En la competencia mercantil de una nación, los grupos fuertes se imponen sobre los débiles, y tanto más cuanto mayor sea la debilidad del gobierno. En casos extremos, la globalización no encuentra resistencia alguna y arrasa con la escasa riqueza que quedaba. Esta característica tiene efectos constantes y muy negativos en todos los ámbitos de la justicia humana, personal, comunitaria, social, nacional e internacional.

En este contexto, me parecen excelentes dos oportunas afirmaciones de nuestro historiador: “Es necesario ser nación fuerte para aventurarse en la competencia global [...] Las naciones débiles corren con mucho mayor riesgo de ser explotadas [...] Sólo las naciones fuertes entran en ella. Las débiles se aíslan o son explotadas fácilmente”.¹⁶ Menciona como países fuertes a Estados Unidos, China, Rusia, Japón, India o Irán. Van, dice, a la cabeza de las naciones.

Hay, pues, que reforzar la propiedad pública auténtica, para poder competir como nación fuerte. Así, ya podrá negociar contratos, con precaución de no vender propiedades que pertenecen a la nación.¹⁷

En segundo lugar, el doctor Meyer observa que una condición indispensable para ser una nación fuerte es que tenga abundante recaudación de impuestos que una al país, y que no se supla con el incremento en la producción de energéticos o en la exportación de materias primas, para que otros las refinen con sus técnicas sofisticadas.

16. Véase Lorenzo Meyer. “Vacío de ‘ambición nacional’”, *op. cit.*

17. Véase Silvano Cantú. “Consenso nacional y democracia en México. Una visión ciudadana”, en *Razón y Palabra*, núm. 51, junio-julio de 2006: “La desigualdad amplía brechas sociales y mundiales. México sigue dificultando el ejercicio de su soberanía (por ejemplo, en materia alimentaria o en el comercio exterior, en que somos inconvenientemente dependientes). Nos corresponde, asimismo, enderezar los indicadores mal comportados: violencia, descomposición social, desconfianza. En este marco general, el autoconcepto del individuo y sus aspiraciones en la vida se reducen muchas veces al egoísmo, al consumo, a calcular cómo instrumentalizar a los demás para lograr sus intereses particulares”.

Esta segunda observación tiene mucha importancia cuando se aplica a México:

Es pésima medida, cuando un gobierno nacional, por no aumentar los gravámenes fiscales, para no perder popularidad, se dedica fácilmente a suplirlos compensándose con el aumento del fisco a la venta de los energéticos, con el peligro de convertir al país petrolero en país petrolizado. Y tanto más cuanto las élites nacionales han sido ya rebasadas y hay que acudir a las inversiones privadas del extranjero. La gestión del bienestar de la nación es absolutamente prioritaria sobre la propiedad y las ganancias privadas.

Entre ambos límites se abren muchas posibilidades negociables que hay que ponderar. Algunas provienen de la novedad tecnológica y los descubrimientos de los recursos naturales.

Por el contrario, en los artículos referidos, Meyer parece sostener que los principios más generales y abstractos, que en otro tiempo ayudaron a expresar el diagnóstico de los sucesos, en estas circunstancias tienen que ser igualmente aplicados para hacer el nuevo diagnóstico.

Aquí está mi discrepancia mayor con el doctor Meyer. Y la expreso en dos afirmaciones. Primero, acerca del pasado mismo: las afirmaciones me parecen correctas, pero no toma en cuenta otros elementos históricos que también influyeron en los sucesos, como la actitud del entonces presidente Lázaro Cárdenas, que expropió el petróleo de las compañías extranjeras, cuando precisamente los países extranjeros se encontraban en desventaja, porque estaban a las puertas de la segunda guerra mundial. Ahora, en cambio, México tiene mayores problemas y los países más poderosos se encuentran en la cumbre del poder mundial.

Segundo: no sólo cambian las circunstancias al aplicar un mismo principio abstracto, como acabo de decir, sino que intervienen otros elemen-

tos nuevos, muy dinámicos y trascendentes, como el prodigio de la técnica electrónica, la comunicación, la organización, la producción y la distribución de los ingentes productos industriales. Estos adelantos rompen la fijación abstracta del poder político, el derecho, el de propiedad pública y privada, el de la relación de una sociedad fuerte con autonomía, derecho y gran respetado, el de transparencia en la rendición de cuentas de los intereses privados y públicos de los administradores públicos. Todas estas nuevas y sutiles posibilidades pueden ser utilizadas bien o mal, no sólo en la filosofía neoliberal individualista y privada.

Si se superan, pues, las abstracciones ideológicas en bloque y se insertan en el nuevo tejido de posibilidades, se puede llegar a diagnósticos diferentes. Intentaré dar mis propios matices.

2.2 Aplicación concreta de las políticas neoliberales al México actual

Como hemos visto, el doctor Meyer termina su comentario en unos de los artículos ya citados con esta expresión. “El mundo de Arreola aún está en un futuro distante”.¹⁸ Es muy doloroso reconocerlo en nuestra propia patria, pero es muy cierto. No pienso en la utopía rousseauiana, ni definiendo el momento político en que Calderón citó a Arreola. En el contexto del México actual, tiene un sentido la expresión de este escritor: “que cada hombre sea capaz de conducirse por sí mismo”. Ahora, la pregunta decisiva es: ¿qué tan lejano está el mundo de Arreola del México actual y por qué el país se ha retrasado tanto en su madurez ciudadana, social y política?, ¿cuáles han sido las causas del retraso?

En el mismo artículo, Lorenzo Meyer se refiere al caso extremo en que parece estar el México de hoy: “Los movimientos sociales no se for-

18. Lorenzo Meyer. “De líderes”, *op. cit.*

man si no hay agravio y líderes que puedan encarnarlos y articularlos. Y resulta que ése es el caso de nuestro país como resultado de la polarización social y de las fallas obvias en el proceso de transición política”,¹⁹ en expresa alusión a Andrés Manuel López Obrador.

Hay que sacar provecho de afirmaciones tan importantes. En primer lugar, estamos de acuerdo con que la situación social se ha agravado. En estos cuadernos de *Análisis Plural* lo venimos diciendo desde la elección de 2006, y lo expresamos así: “Cambio estructural o crisis social”. Entonces estamos de acuerdo con una primera formulación general: la situación ha llegado a límites peligrosos.

Pero discrepamos en las tácticas. Precisamente porque la situación es tan grave no hay que esperar ni provocar un estallido. No hay seguridad de que mejorará y sí muchas dudas sobre su capacidad de fortalecer la nación.

Estamos ante una cuestión abierta que debe analizarse y dialogarse públicamente. Incluso en los movimientos fuera de la ley, legítimos y pacíficos, se excluye la apertura al diálogo con los que tienen otro parecer, y no se respeta la ley ni se mantiene en la legalidad para cambiarla. Sólo son un foco de división y de mayor debilitamiento nacional, pues la unión en la intolerancia y en la ilegalidad divide y retrasa.

La historia enseña. Las luchas intestinas de los prerrevolucionarios del siglo pasado no avanzaron sino hasta los Constituyentes de 1917; sólo estaban de acuerdo en actuar en la ilegalidad, porque la ley era intolerable. No dialogaban en cuanto a las discrepancias, sólo querían imponerse.

Aquí hay un primer capítulo, el de los movimientos sociales agravados, por los cuales el país entero no se ha fortalecido. Ha cambiado, aunque en la misma debilidad. Es lastimoso, por ejemplo, el caso actual del

19. *Ídem.*

mismo PRD: después de tres meses no han acabado de ponerse de acuerdo sobre la elección interna. Ninguna de las partes cede ni se abre a encontrar la solución. Se comprueba en ellos mismos lo que han criticado del resto de los políticos. ¿No han percibido lo mucho que se han debilitado en la misma causa que enarbolan? Como no se han abierto al diálogo, se excluyen de la legalidad o, lo que es peor todavía, manejan a conveniencia legalidad e ilegalidad. Más auténtico parece ser el movimiento de Marcos, que siempre se ha mantenido fuera de la política, de la ley y de la violencia real.

No se despiste el lector: criticar a un partido no significa aprobar, por eso mismo, a los otros. Setenta años de Partido Revolucionario Institucional (PRI) no se olvidan. Y el Partido Acción Nacional (PAN) tampoco ha mostrado capacidad de diálogo suficientemente abierto para fortalecer la política interior, ni una visión amplia y realista de la injerencia global en México, sobre todo en economía.²⁰

Hay, además, un segundo capítulo en torno a la fortaleza o la debilidad de la nación, no menos importante: los líderes. Fácilmente se hacen autoritarios y autosuficientes, porque las masas que conducen son eso, masas de hombres que no son capaces de conducirse por sí mismas. Por ello necesitan del líder para activarse.

Con esto apunto a una deficiencia, la más dolorosa y grave de la sociedad mexicana: no es una sociedad fuerte, sino más bien una serie de

20. *Ídem*. "La democracia en este momento histórico tan vertiginoso abre un espacio público de diálogo de carácter expansivo y trata del tránsito del pueblo como una masa gobernada por un sistema de partidos políticos en competencia y determinados por fuerzas económicas internas y externas, a una comunidad organizada de ciudadanos gobernantes con las instituciones constitucionalmente establecidas y capaces de organizarse también para la cooperación mediante la creación de una gran sociedad civil mundial que garantice el bienestar y el desarrollo común en un planeta que es estadísticamente pobre, en que se globalizan las fortunas de muy pocos y el sufrimiento de muchos. México debe participar activamente en la invitación a este gran consenso".

comunidades y grupos étnicos y sociales, muy ricos en sí, pero muy débiles en el conjunto. Y una razón fundamental es que la nación entera no es fuerte para garantizar el bienestar de todos, porque juega siempre entre la legalidad y la ilegalidad. Para llegar a ser fuerte necesita más apertura a dialogar con el discrepante y menor manejo caprichoso de las leyes, para sacar adelante los intereses particulares del político en turno.²¹

Cuando se palpa la debilidad de la nación y se mira la gigantesca globalización, es difícil mantener una perspectiva realista. La tentación de escapar a extremos deformados es grande.

Sobre esta base de que México es una sociedad y nación débil, hay que aclarar lo mejor posible sus zonas de libertad y de sometimiento, como la propaganda informática, el consumo creciente de drogas y la alienación de los jóvenes,²² para luego revisar el sentido de lo que significa, en la vida

21. Véase Alberto Aziz Nassif. "Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional en México", en *Espiral*, núm. 27, 2006, pp. 99-121: "Uno de los rasgos más graves que corren los procesos de alternancia en México, tanto en el ámbito regional como nacional, es el de tener una democracia sin calidad, sin consolidación, en donde los sistemas de representación sean tan ineficientes (partidos, legislaturas, ejecutivos) que terminen por generar una severa crisis de participación ciudadana, en donde sea mejor abstenerse que participar, mejor permanecer en la vida privada que en la vida pública", p. 119.

22. *CNN Noticias*. "El narcotráfico pierde 5,600 mdd", 6 de junio de 2008. Ciudad de México (*CNNExpansión.com*). Los cárteles de la droga en México han resentido una pérdida económica calculada en más de 5,000 millones de dólares desde finales de 2006 hasta la fecha, de acuerdo con reportes oficiales citados por la prensa. "Según la Secretaría de Seguridad Pública, de diciembre de 2006 a enero de 2008 la sangría total a los cárteles ascendió a 5,600 millones de dólares, por decomisos de drogas, armas, dinero en efectivo y activos incautados", informó este viernes el diario *El Universal*. Los decomisos durante la administración de Felipe Calderón incluyen 7 402 vehículos terrestres, marítimos y aéreos, así como 55 toneladas de cocaína y 15 350 armas; de ellas, 8 216 son de alto poder. "En los 18 meses de la administración del presidente Felipe Calderón se ha incautado droga equivalente a mil 560 millones de dosis, lo que representó pérdidas para el crimen organizado por 909 millones de dólares", agregó *El Universal*.

práctica mexicana, la ciudadanía libre capaz de conducirse, la política, los partidos actuales de izquierda y de derecha, la legislación, el derecho de propiedad pública y privada.

Desde un primer intento de respuesta, he de decir con franqueza que las categorías que aplica en estos artículos el doctor Meyer me parecen poco matizadas en relación con la sociedad mexicana, particularmente las de izquierda y derecha, el derecho en general y las de propiedad pública y privada, sobre todo en torno a Pemex.

Si recorremos las reflexiones de Lorenzo Meyer acerca de la propiedad privada de nuestros energéticos, desde Lázaro Cárdenas hasta Ernesto Zedillo o Vicente Fox, veremos que los cambios legales sobre la propiedad pública de Pemex fueron mínimos. Y, sin embargo, México fue viviendo cada más del petróleo, hasta convertirse en un país petrolizado y con necesidad de las élites ya no sólo nacionales —a la baja— sino internacionales. Esto ha sido un error muy grave de los gobiernos en torno a la recaudación de impuestos. El interés privado de los políticos, su demagogia por buscar falsa popularidad, no subiendo los impuestos lo necesario, y la facilidad de recaudación directa de Pemex han provocado un daño gradual, a través de muchos años, sin cambios sustanciales de la ley de propiedad privada.

Una nación más fuerte debería exigir al gobierno que la recaudación de impuestos sea más equitativa, para permitir a la paraestatal salir adelante en esta competencia global tan cerrada y apabullante.

Ahora bien, los cambios jurídicos requieren mucha atención y ponderación, si los consideramos desde esta globalización mercantil, cada vez más dentro de México. Mirando otras experiencias, como la de Brasil, es necesario hacer una investigación profunda antes de la apertura a las empresas extranjeras.

Una medida urgente y fundamental consiste en salvar a Pemex de pagar buena parte de su recaudación al fisco, aumentando la conveniente

recaudación de impuestos a todos los privados. La tarea no es nada fácil, pero muy posible. Hay que tener en cuenta la creciente y escandalosa brecha entre riqueza y pobreza en el país. Hay que volver a hacer de México un país petrolero, próspero y autosuficiente, sacándolo de la petrolización que nos convertiría en una nación más de las ya petrolizadas. Ésta es la primera condición para un gobierno que se precie de administrar en justicia las finanzas nacionales.

En estos momentos lo ideal sería abrir Pemex a tecnologías extranjeras de punta y, de ser posible, a contratos de renta solamente, manteniéndola en propiedad pública, pero con estricto control de su administración, no sólo del gobierno sino también de representantes ciudadanos independientes.

A estas medidas ordinarias y urgentes habría que prestar especial atención a otro tipo de contratos, dados la inédita situación actual, la debilidad de la sociedad nacional, el atraso educativo y tecnológico, y la presión de la fuerza globalizadora.

Termino insistiendo, por último, en que la medida que agotó a México en su economía ha sido el latrocinio privado de civiles y políticos, que explotaron la propiedad pública de Pemex para sus intereses privados. La propiedad pública de Pemex, en manos de políticos abusivos e irresponsables, ha sido explotada por luengos años.

Apéndices²³

Jesús Mora Contreras. “La reorganización de la industria petrolera en América Latina: una aproximación”, Cámara de Diputados de Venezuela, 1 de julio de 1996, en <http://es.faces.ula.ve/investiga/jmora/foro.pdf>

23. Agradezco la colaboración de la doctora Cecilia Cervantes Barba en la elaboración de estos apéndices.

- Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela y México producen cerca del 97% del petróleo en América Latina. Después del Medio Oriente, son los países que tienen las reservas privadas más grandes del mundo.
- En la última década y media, todos los países mencionados han tenido algún tipo de apertura en el sector de la exploración y producción petrolera. Esto significa que el fenómeno no es nuevo, aunque los grados de apertura han variado.
- En el proceso de reorganización del sector petrolero se han adoptado distintos modelos:
 - Argentina optó por la desregulación total del mercado interno.
 - Colombia y Venezuela le dieron mayor poder a las empresas paraestatales.
 - Brasil creó la Agencia Nacional del Petróleo, instancia que coordina la política petrolera del país y que goza de autonomía financiera y administrativa. Es la encargada de la licitación de lotes para la extracción y comercialización de petróleo (empresas extranjeras, principalmente).
 - Argentina, Perú y Brasil modificaron sus marcos regulatorios.
 - Ecuador, Colombia, Venezuela y México no han realizado modificación a marcos regulatorios o legales.
 - Brasil ha tenido la experiencia más clara de inversión extranjera directa al iniciar, en 1995, una reforma constitucional que se concretó en 1997.

La Jornada. “Brasil busca recuperar el control de su petróleo”, entrevista a Fernando Siquiera, director de la Asociación de Ingenieros de Petrobras, México, 12 de marzo de 2008.

En Brasil existe actualmente un debate de corte nacionalista que ha llevado a concebir al caso mexicano (Pemex) como un paradigma. A par-

tir del reciente descubrimiento de petróleo en Tupí (sureste del país), se generó un movimiento para recuperar el control de Petrobras. Se calcula que Brasil tiene ahora 80 mil millones de barriles en reserva de crudo. Esto lo coloca entre los países poseedores de las mayores reservas en el mundo (Rusia, Arabia Saudita, Irán, Irak y Venezuela).

Los representantes del movimiento (trabajadores petroleros) argumentan lo siguiente:

- a) Antes de la privatización el 90% del desarrollo tecnológico se realizaba en empresas del Estado. Petrobras era líder en investigación científica y tecnológica aplicada a la exploración y producción de petróleo. Ahora, se compra el conocimiento tecnológico y técnico y se redujo la inversión en investigación.
- b) Entre 2000 y 2003 la aceleración del proceso de apertura a la inversión extranjera directa vía la bolsa de valores, llevó a la venta del 40% del capital de Petrobras.

La experiencia de Petrobras no fue buena ni para el país ni para la petrolera; se abrió a las compañías extranjeras que se convirtieron en propietarias del recurso natural. El gobierno tenía el 87% de las acciones y ahora tiene sólo el 40%. Las empresas participan en las licitaciones de lotes para explotar campos petroleros y se convierten en dueñas del terreno y del petróleo que encuentren, el cual pueden vender a quien deseen.

Javier Beristain Iturbide. “Los principios que deben regir la reforma energética en México”, ITAM, México, 2008.

Este autor forma parte de un grupo de economistas mexicanos. El grupo se reúne cada año en Veracruz. Recientemente elaboraron el “Consenso de Huatusco”, un documento con reflexiones sobre la situación económica de México.

El autor dice que en torno a este problema existe un falso dilema entre optar por el control del Estado o la inversión privada. Para él, el problema tiene que ver con la falta de eficiencia en ambos sectores: el público y el privado. En su texto, recupera una cita del “Consenso de Huatusco”, sobre la reforma energética:

No es claro que las inversiones privadas en infraestructura sin una buena regulación ni correcta asignación de los riesgos, y lo repito, sin una buena regulación y correcta asignación de los riesgos hayan dado los resultados sociales esperados. Tampoco es claro que la inversión de organismos y empresas públicas sin incentivos claros o capturados por grupos de interés, y lo repito, sin incentivos claros o capturados por grupos de interés lo hayan logrado. La pérdida general de la eficiencia de la inversión privada y pública en nuestro país está en la raíz de la caída de la productividad de la economía.

Este autor apoya la reforma energética pero en los siguientes términos:

[...] una reforma que con visión moderna procure lo mejor del mercado y lo mejor del Estado, y ésta parece ser la visión dominante en los proyectos de reforma energética, debe atender a los dos requisitos sugeridos: *por una parte, el gobierno debe regular y asegurar una correcta asignación de los riesgos tratándose de las inversiones de los particulares* y, por la otra, las referencias de mercados competitivos deben servir para generar incentivos a la eficiencia y evitar la captura de rentas monopólicas por los grupos *de interés cuando se trata de empresas estatales*. Es decir, la solución económica no es excluir al sector privado ni privatizar un recurso de la Nación, sino equilibrar la eficiencia de los mercados

competitivos con la potestad rectora del Estado y la propiedad inalienable de la nación sobre el petróleo. Estas soluciones, por cierto, ni las inventamos ni son exclusivas de México, han estado en el núcleo de las políticas económicas de la social democracia europea, así como en las agendas de los dos países de América Latina con mayor éxito, que son Chile y Brasil. No es inútil recordar que el desarrollo estabilizador en México combinó estado y mercados con mucho mayor éxito que los modelos posteriores de intervencionismo desbocado o privatizaciones sin regulación.

El autor propone que:

PEMEX tiene que ser doblemente eficiente: primero, para asegurar resultados socialmente óptimos en el mercado local y, segundo, para ser competitivo en los mercados mundiales. En estas condiciones es impráctico seguirlo tratando como un organismo descentralizado sujeto a normatividades propias de la administración pública que están muy alejadas de las mejores prácticas de las empresas petroleras de clase mundial.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL DE JUNIO DE 2008. CLAROSCUROS DE UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA TRANSFORMAR EL SISTEMA PENAL MEXICANO

■ Guillermo Zepeda Lecuona* ■

El sistema penal es un complejo diseño institucional de pesos y contrapesos que busca mantener la convivencia pacífica entre los miembros de una sociedad, haciendo de la amenaza penal el último argumento del poder del Estado. En este delicado equilibrio se desarrollan mecanismos para controlar el derecho de sancionar del Estado, y se rodean de garantías los derechos fundamentales de las personas que se ven amenazadas por el proceso penal, como el patrimonio y la misma libertad de la persona.

* Profesor investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, donde coordina el Proyecto Seguridad Ciudadana y Justicia Penal en Jalisco. memozepeda@iteso.mx.

El diseño de las instituciones procesales y de sanción refleja mucho de la constitución política y ética de una sociedad. Parafraseando a Gustav Radbruch, para conocer mejor a una sociedad hay que analizar sus códigos penales y visitar sus cárceles.

El 19 de junio de 2008 se publicó una extensa reforma penal en materia de seguridad pública, justicia penal y delincuencia organizada. Quizá sea la reforma penal de mayor alcance desde 1917. En algunos rubros representa un salto cuántico para mejorar el sistema de justicia; en otros sectores se registran francos retrocesos. Un desafío mayúsculo será la instrumentación de las mejoras al sistema, enfrentando baja profesionalización de los operadores del sistema, inercias centenarias e intereses creados.

1. “Sistema de Juicios Orales”

Lo que se ha dado en llamar “Sistema de Juicios Orales” consiste en un conjunto de instituciones que pretenden lograr una mejora cualitativa y cuantitativa del sistema penal. En lo cualitativo se construye un sistema acusatorio (equilibrio entre atribuciones del ministerio público y el juez, dando la mayor relevancia al proceso penal y no a la averiguación previa como en la actualidad), y adversarial (equidad entre el ministerio público y la defensa del imputado), con oralidad, publicidad y equilibrio entre atribuciones oficiales y garantías ciudadanas (art. 20).

Algunos puntos relevantes de este aspecto de la reforma son los siguientes:

- El eje del sistema penal pasa a ser el juez, que rige el proceso y controla la actividad de la policía y el ministerio público.

- Todas las audiencias serán orales y grabadas, terminando con el anacrónico, ineficiente, bromoso y poco transparente sistema de expedientes escritos.
- Se establece un proceso con un juez imparcial con igualdad entre las partes (ministerio público que acusa y el abogado defensor que asesora al acusado).
- La audiencia pública da transparencia al proceso y dejará claro a la sociedad los hechos y la forma en que están siendo juzgados.

2. Sistema de salidas alternas

La contraparte del juicio oral son las salidas alternas, de ahí la importancia de abordar, aunque sea brevemente, este conjunto de mecanismos. El juicio oral es un conjunto de procedimientos penales con equidad, transparencia, con una defensa adecuada y con una investigación moderna; es el referente de todo el sistema. Toda persona que sea señalada como probable responsable de la comisión de un delito debe tener la certeza de que tiene derecho a un juicio oral con todas sus garantías.

Sin embargo, si los 200 mil procesos penales (sumando tanto los de competencia federal, como los de la local) que se presentan ante los jueces mexicanos cada año se canalizaran hacia el juicio oral, el sistema se colapsaría, pues sería imposible contar con la infraestructura y el personal suficiente para desahogar las audiencias preparatorias y las propias de los juicios orales. Para que un sistema pueda instrumentar eficaz y eficientemente este modelo procesal, se requiere que no más del 7% o 10% de los casos llegue a juicio oral. En Chile hay regiones en las que apenas el 3% de los casos deriva en juicio oral. En Chihuahua, donde ya opera este sistema, durante 2007 en el Distrito Judicial de la capital del estado, de siete mil casos ingresados sólo 700 llegaron a audiencias preparatorias hacia un juicio oral, de los cuales la gran mayoría se resolvió por otras

vías. Sólo ocho se desahogaron en juicio oral y una decena más está en proceso de llegar a esta instancia.

El resto de los casos se canaliza a las “salidas alternas”, que son: principio de oportunidad (en casos de delitos menores y no violentos, el ministerio público, por escrito, y sujeto a impugnación del denunciante, envíe al archivo algún caso, por considerar que no hay suficientes elementos para realizar una investigación); justicia alternativa (en los casos de conflictos incipientes como injurias, golpes que no implican lesión, algunas modalidades menores de conflictos familiares); acuerdos reparatorios (particularmente en casos de accidentes de tránsito, que actualmente representan una cuarta parte de los procesos penales). Para delitos no violentos o para casos de personas acusadas por primera vez de cometer un ilícito se puede optar por la suspensión del procedimiento a prueba: si la persona repara el daño, paga una multa, se compromete a prestar servicios a la comunidad, a asistir a pláticas de orientación o terapia o a cumplir cualquier otra condición (como no acercarse a la víctima), su caso se archiva provisionalmente. Si la persona cumple las condiciones y no vuelve a tener acusaciones penales durante cierto tiempo, el caso se archiva en definitiva (en algunas ocasiones si vuelve a ser acusado se reactiva el procedimiento anterior, además de que no puede suspenderse el nuevo caso). Asimismo, el “juicio abreviado” consiste en que la persona imputada, libre e informadamente y siempre y cuando exista evidencia suficiente, a consideración del juez, sobre su responsabilidad, acepte su participación en los hechos o su responsabilidad, renunciando a presentar pruebas y alegatos, a cambio de recibir una sanción menos gravosa. Éstos se aplicarán por medio de mecanismos simplificados, accesibles y orales.

En la mayoría de los sistemas reformados, entre el 60% y el 90% de los casos se resuelven por estos mecanismos, quedando entre el 10% y el 20% de rezago por estar en proceso nuevas investigaciones, o por

estar pendiente una orden de captura, entre otros. Dada la importancia cuantitativa y cualitativa de los mecanismos alternativos al juicio oral es del mayor interés vigilar su instrumentación legal y práctica, pues de la información, asesoría y apoyo a la víctima en defensa de sus intereses, así como de la transparencia, imparcialidad y equidad del procedimiento (en un país con tantas desigualdades como el nuestro, en el que los más pobres son los usuarios del sistema más numerosos), dependen la eficacia y la efectividad de las salidas alternas (restaurar el orden social, reparar el daño de la víctima y sancionar las conductas ilícitas) y la legitimidad de todo el sistema penal.

El sistema de descongestión de las salidas alternas se contempla en el nuevo texto del art. 17 constitucional, párrafo tercero: “Las leyes prevén mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”. A estos mecanismos se suma la posibilidad de que el ministerio público justifique el cese de la investigación: “El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley” (art. 21, pfo. 7o.).

3. La reforma modifica la situación de todos los participantes en el proceso penal

Las dimensiones, expectativas y alcances de la reforma impactan a todos los actores del sistema:

- Como ya se refirió, el juez pasa a ser el actor clave, al restaurarse su condición de rector del proceso y siendo éste el momento de procedimiento fundamental, que antes compartía con los alcances legales de la averiguación previa.

- El ministerio público recibe el desafío de reinventarse como un servidor público que desarrolle una investigación con procedimientos modernos, que permitan perseguir el delito de manera efectiva y con respeto a los Derechos Humanos; las actuaciones que el ministerio público realizaba por sí y sin ningún contrapeso durante la averiguación previa, pierden la trascendencia legal que anteriormente tenían (como el valor probatorio); ahora el ministerio público comparte las atribuciones de investigación con la policía (art. 21, pfo. 1o.), y pierde el monopolio de la acción penal, pues en esta área las víctimas reciben más atribuciones. A cambio gana la posibilidad de desestimar la investigación de delitos menores en los que no haya suficiente evidencia (principio de oportunidad) y gana un rol estratégico en la utilización de salidas alternas que, como se ha dicho, serían la vía más frecuente por la cual se concluirían los asuntos.
- Se dan más derechos a las víctimas (art. 20, apartado C), entre ellos, la posibilidad de que en ciertos casos, especificados por la ley, puedan ejercer la acción penal ante la autoridad judicial (art. 21, pfo. 2o.).
- Un sistema como el que se plantea demanda mayor profesionalismo y pericia de los abogados que intervienen en el sistema penal, por lo que se exige que los defensores sean abogados (en la actualidad cualquier persona puede llevar una defensa). Se señala que deberá desarrollarse un adecuado sistema de defensores públicos de buena calidad, para evitar que las personas pobres enfrenten el proceso con desventajas (art. 17, pfo. 6o.).
- Por lo que se refiere a la policía, se le reconoce participación en la investigación de los delitos (art. 21, pfo. 1o.), cuya operación tendrá como características fundamentales ser civil, disciplinado, profesional y coordinado (art. 21, pfo. 10o.). En cuanto a las policías municipales se vincula su actuación a directrices establecidas por la legislatura estatal, y se introduce la posibilidad de que reciba órdenes del gobernador de

la entidad federativa: “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público” (art. 115, fr. VII).

4. Un desequilibrio inquietante

Como se apuntó al inicio de este texto, el sistema penal es un delicado sistema de pesos y contrapesos entre la potestad estatal de prohibir, procesar y castigar, el debido proceso y los derechos fundamentales de las personas.

El sistema acusatorio comulga con trasladar las decisiones importantes al proceso, por lo que las actuaciones de investigación no son sino una serie de indicios que brindarán las líneas de argumentación que deberán traducirse en hipótesis a probar durante las audiencias del proceso. Por ello, se “desformaliza” la investigación, es decir, la investigación del ministerio público y la policía ya no serán “actuaciones” transcritas, certificadas con firmas de los funcionarios y en hojas foliadas y cocidas. Ahora será una carpeta con los datos que vaya arrojando la investigación. Los testimonios y las declaraciones que sean considerados como prueba serán los que se desarrollen ante el juez.

En consistencia con esta visión, al ministerio público ya no se le exige que acredite o “pruebe” ante el juez los indicios que tiene contra cierta persona señalada para que se le pueda capturar (art. 16, pfo. 2o.) o iniciar un proceso (art. 19, pfo. 1o.) en su contra. Ahora sólo se le pide que existan datos que “establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión” (art. 19, pfo. 1o.).

Es decir, el “estándar” para sujetar a un proceso penal a una persona se reduce considerablemente. En el texto anterior se establecía que para capturar o sujetar a proceso penal a una persona deberían existir “datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado”. De acuerdo con los artículos transitorios del decreto de reforma (véase apartado 7 de este texto) esto entraría en vigencia a más tardar en ocho años.

Esta reducción en los “requisitos” para sujetar a las personas a la molestia que implica un proceso penal, obedece a un nuevo modelo y a unas nuevas instituciones (que deberán generarse, como veremos en algunos años) que, por el principio de legalidad y profesionalismo de los funcionarios, hagan poco probable que una autoridad de investigación como el ministerio público solicite capturar o procesar a una persona partiendo de meras sospechas o señalamientos sin fundamento.

El modelo aludido asume que, si bien es indiscutible que someter a un proceso penal a una persona es una molestia mayor, se confía en que habrá un sistema profesional de investigación y acusación y un poder judicial imparcial y defensor del debido proceso, que reduzcan a su menor expresión la probabilidad de cometer un error judicial: someter a proceso a una persona inocente. En la actualidad, por año, aproximadamente 36 mil personas en el país fueron puestas a disposición de un juez, y el ministerio público no fue capaz de demostrar su responsabilidad (en muchos casos estas personas fueron privadas de su libertad durante el proceso): 12 mil no son sometidas a proceso porque el juez consideró que no había elementos suficientes; nueve mil no llegan a sentencia porque antes los argumentos de la acusación se debilitaron o se mostraron insuficientes y 15 mil personas reciben sentencias absolutorias.

Aun en el extremo de que se pueda dar, como en cualquier sistema ocurre, la posibilidad de someter a proceso a un inocente, un sistema acusa-

torio debe extremar las precauciones (estableciendo garantías y exigiendo la argumentación exhaustiva del ministerio público y la defensa del procesado) para no cometer la mayor injusticia y acto de molestia que se puede provocar a una persona sometida a proceso: privarlo de su libertad.

Y aquí es donde existe un desequilibrio inquietante: el “estándar” de procesamiento se reduce, conforme con el nuevo modelo; pero el régimen de prisión preventiva mantiene muchos de los rasgos del sistema anterior. Efectivamente, aunque el texto señala que la prisión preventiva sería la última medida a considerar, se persiste en establecer delitos inexcusables, esto es, basta que el proceso se inicie por esos delitos para que la persona procesada permanezca en prisión hasta la sentencia. Se inaugura la práctica de establecer en la propia Constitución delitos inexcusables: “en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos” (art. 19, pfo. 2o.). La reforma no se atrevió a renunciar a los catálogos de delitos inexcusables establecidos por las legislaturas de los estados, siempre en constante expansión y que han llegado a incluir más de un centenar de modalidades delictivas. Habrá que ver el uso de qué “armas” (podrían ser navajas u objetos contundentes) son sancionadas por el legislador (como lo autoriza la Constitución) para que se aplique, sin argumentación o defensa alguna, la prisión a los procesados. Además, se establece que la ley también podrá considerar prisión preventiva para delitos “en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud” (*idem*).

Establecer catálogos de delitos inexcusables es contrario a las directrices del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a las que México, en ejercicio de su soberanía, ha aceptado ceñirse. En este caso, se violenta significativamente la lógica de un sistema acusatorio y protector de los Derechos Humanos.

Un sistema que baje el “estándar” para procesar, manteniendo criterios severos de aplicación de la prisión preventiva, puede afectar al sistema penal naciente en dos frentes principales. Por una parte, cabe la posibilidad de que se mantenga la práctica actual de aplicación excesiva de prisión preventiva. El otro sesgo que podría derivarse de este régimen de prisión preventiva que no se atrevió a desmontar la reforma, es que, con tal de huir de la sanción anticipada de prisión preventiva, los acusados de un número muy importante de delitos (por ejemplo, de robo con arma, según el alcance que le dé el legislador) preferirían irse a una salida alterna (que en algunos casos implica reconocer la participación en el ilícito y la reparación del daño, quedando con antecedentes penales), frente a la opción de quedar en prisión mientras defiende su inocencia. Sería una paradoja mayúscula y una injusticia palpable que minaría la legitimidad del nuevo sistema.

5. Régimen especial para la delincuencia organizada

Ésta es la parte que más críticas ha recibido, pues implica un régimen de excepción. Es decir, el nuevo modelo acusatorio o sistema de juicios orales apuesta por una investigación profesional y un control judicial en favor de las garantías de los procesados y las víctimas. Sin embargo, en los casos en que la autoridad acuse a una persona por delitos de delincuencia organizada se acepta preservar un proceso con muchos de los vicios del sistema anterior, en aras de “facilitar” a la autoridad el procesamiento de los acusados por estos delitos.

Esto es, se reducen las garantías que la reforma da al resto de las personas en el nuevo sistema y se mantienen “subsidios” a las investigaciones deficientes, concediendo ventajas al ministerio público. Las personas acusadas de delincuencia organizada sufrirán, en todos los casos, por disposición constitucional, prisión preventiva; podrán estar en centros espe-

ciales de reclusión (aunque estén lejos del lugar donde viven su familia y abogados); se le podrá dar valor probatorio a diligencias realizadas por el ministerio público durante la investigación, y se pueden introducir al proceso pruebas no sancionadas en una audiencia de juicio oral; asimismo, los inculpados podrán estar sin acusación formal, arraigados hasta por 80 días, se les puede ocultar la identidad de sus acusadores, así como prohibir careos con sus denunciantes o testigos.

Las autoridades plantean la posibilidad de un sistema penal moderno y acorde con una sociedad democrática y el Estado de derecho, pero se reserva ventajas y rasgos inquisitivos y premodernos para procesar a las personas señaladas como probables responsables de delitos considerados de delincuencia organizada. Algunos partidarios de este régimen argumentan en su favor que se establezca la federalización en esa materia, es decir, al aparecer la nueva legislación federal, las legislaciones de delincuencia organizada de los estados dejarían de estar vigentes (art. 73, fr. XXI, pfo. 1o. y décimo primer artículo transitorio de la reforma).

6. Disposiciones sobre Seguridad Pública

Se dan facultades de investigación a la policía (art. 21, pfo. 1o.). Se introduce una descripción de la seguridad pública: “es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala” (art. 21, pfo. 9o.).

Se agregan a los principios que rigen la actuación de las instituciones de seguridad pública (principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez), los principios de objetividad y de respeto a los Derechos Humanos (art. 21, pfo. 9o.).

Se enfatizan las disposiciones sobre los lineamientos profesionalizantes y de coordinación que deben orientar a los tres niveles de gobierno en el sistema nacional de seguridad pública. Sin embargo, es contradictorio decir que se pretende profesionalizar y establecer una carrera para los miembros de los cuerpos de seguridad en tanto que en la misma reforma, por cambios al art. 123, se limita su estabilidad laboral.

7. Los tiempos de entrada en vigencia de la reforma

Parte de la complejidad de la reforma es que algunos de sus preceptos ya establecidos en la Constitución entrarán en vigencia en diversos términos. Por ejemplo, las reformas orientadas a la restauración del sistema acusatorio y los juicios orales, salidas alternas y reducción del “estándar” para procesar, entrarían en vigencia, de acuerdo con las reformas legislativas y el proceso de desarrollo institucional y capacitación en las diversas entidades federativas, en no más de ocho años (segundo artículo transitorio de la reforma).

Lo referido al ámbito de la seguridad pública entraría en vigencia en seis meses, y los ajustes a la legislación local en materia de seguridad pública se deberán emitir en el término de un año (séptimo artículo transitorio de la reforma). Las reformas en materia penitenciaria (cambio de “readaptación” por el de “reinserción” y el establecimiento del juez de control de sentencias) entrarían en vigencia en tres años (quinto artículo transitorio de la reforma). Las disposiciones en materia de delincuencia organizada entran en vigencia de inmediato, quedando supeditadas solamente a la transformación en la legislación de la materia. En tanto, seguirán en vigencia la legislación federal y las locales en dicho régimen (sexto artículo transitorio de la reforma).

8. Desafíos para la implementación

La transformación normativa es apenas uno de los componentes de un proceso de reforma penal. Además de la instrumentación a través de los ajustes a la legislación (como los códigos de procedimientos penales, leyes de seguridad pública, leyes de justicia alternativa, ley de defensoría pública, entre otras), debe invertirse en infraestructura, desarrollo de las instituciones, capacitación y transformación de los procedimientos al interior de las organizaciones; asimismo, influye de manera fundamental en el proceso de administración del cambio el contexto social, político, económico y, particularmente, delictivo del país y sus regiones (no será lo mismo la reforma en Aguascalientes que en Sinaloa o Michoacán).

Se puede decir que el 80% del éxito de una reforma penal está en su instrumentación. Reformas legales poco significativas pueden desarrollar todo su potencial si son adecuadamente instrumentadas, mientras que reformas de gran alcance y con gran desarrollo normativo pueden resultar en fracasos, si no son implementadas de manera adecuada.

La experiencia comparada muestra desafíos y precauciones fundamentales:

- Además del cambio legal e institucional implica un cambio cultural.
- Que el desarrollo normativo de la reforma (cambios legales y nuevos códigos) respete y amplíe la tendencia de la reforma y no la sabotee.
- Fortalecimiento de las instituciones que instrumentarán el nuevo sistema (mejor policía, mejores abogados, defensores de oficio efectivos).
- Proceso de instrumentación adecuado y gradual que permita arraigar el nuevo sistema y enfrente con éxito inercias que en algunos casos tienen siglos.

En lo que se refiere a la reforma mexicana de junio de 2008, se pueden señalar algunos puntos críticos a considerar para su implementación.

Debe realizarse la instrumentación del modelo en las leyes secundarias con mucho cuidado, pues es normal que en los procesos de reforma los litigantes y los funcionarios del anterior sistema aprovechen cualquier laguna legal, para reproducir prácticas del modelo anterior.

Asimismo, muchos avances constitucionales tendrán que ser defendidos en los tribunales, que al interpretar los casos más controvertidos deberían fallar en el sentido de un sistema acusatorio moderno y no con base en criterios anteriores que fortalecían los rasgos inquisitivos del sistema anterior.

Ya se mencionó que en la instrumentación de las salidas alternas deben establecerse audiencias que garanticen que las partes conozcan sus derechos y que los acuerdos y soluciones propuestas se resuelvan ante una instancia imparcial (como podría ser un juez), pues de otra forma (por ejemplo, si se concilian ante el ministerio público o se llega a un acuerdo reparatorio en la procuraduría), más que buscar llegar a una solución que restaure el orden y la convivencia, la autoridad tendría incentivos para forzar un acuerdo con tal de quitarse un caso de encima, “resolviendo” el asunto.

En cuanto a la delincuencia organizada, mucho dependerá de cómo se instrumenten en la legislación los alcances de esta noción. Podría generar incentivos para que los ministerios públicos planteen el caso como de delincuencia organizada (pues es el que les ofrece mayores plazos y más ventajas procesales), además de que sería más fácil obtener una condena. Incluso en el caso de que al final del proceso se diera una absolución o se rectificara que los hechos no correspondían al delito de delincuencia organizada, ya se habrían tenido más instrumentos para investigar, así como la amenaza velada de someter al procesado a prisión preventiva.

También podría generar un “efecto contagio” en la medida que algunos funcionarios perciban que los instrumentos procesales premodernos son más eficaces para sus objetivos que los del nuevo sistema penal acusatorio.

De esta forma, estamos ante una reforma de claroscuros, que si bien representa un salto cualitativo en cuanto al sistema acusatorio y de juicios orales, presenta el desafío de aprender lecciones de los procesos de reforma de otros países, para desarrollar a plenitud los objetivos del nuevo sistema: un proceso más justo, equitativo, transparente y con pleno respeto a los Derechos Humanos. Por otra parte, la sombra de un régimen de excepción en materia de delincuencia organizada significa un grave retroceso en los Derechos Humanos.

Los tiempos para preparar el nuevo sistema son breves y los desafíos mayúsculos. Para lograr el mayor progreso y la mejor instrumentación de las transformaciones es necesario un proceso gradual y estratégico, que permita capitalizar la oportunidad de mejorar nuestro sistema penal, una asignatura que no puede permanecer pendiente.

México dividido ante la globalización

se terminó de imprimir en agosto de 2008,

en los talleres de Imprejal, SA de CV,

Nicolás Romero 518, Colonia Villaseñor,

Guadalajara, Jalisco, México, CP 44290.

La edición, que consta de 500 ejemplares, estuvo al cuidado de la

Oficina de Difusión de la Producción Académica del ITESO.



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara