

Luces en una crisis global



Colección **Análisis Plural**

Segundo semestre de 2008

Luces en una crisis **global**

Luces en una crisis **global**

Colección **Análisis Plural**

Segundo semestre de 2008



ITESO. BIBLIOTECA DR. JORGE VILLALOBOS PADILLA, SJ

Análisis plural / .-- Guadalajara, México : ITESO, Centro de Formación Humana, 2009.
222 p.
Semestre 2 (2008)

ISBN 978-968-9524-17-5

Título en la cubierta: Luces en una crisis global

1. Política - México 2. Economía - México 3. Política Internacional 4. México - Condiciones Sociales y Culturales 5. México - Condiciones Políticas 6. México - Condiciones Económicas I. t.

[LC]

320. 05 [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
Correo electrónico: analisisplural@iteso.mx
Teléfono: (52 33) 3669-3548

La presentación y disposición de *Luces en una crisis global* 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.

1a. edición, Guadalajara, 2009.

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC
Periférico Sur, Manuel Gómez Morín 8585,
Col. ITESO, Tlaquepaque, Jalisco, CP 45604.

ISBN 978-968-9524-17-5

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

Luces en una crisis global ■ ■ ■ 7 Jesús Vergara Aceves	PRESENTACIÓN
Principales sucesos nacionales ■ ■ 14 del segundo semestre de 2008 Juan Carlos Núñez Bustillos	SÍNTESIS CRONOLÓGICA
Tiempos difíciles ■ ■ 32 Francisco J. Núñez de la Peña	EL ESTALLIDO BURSÁTIL ESTADOUNIDENSE DE RESONANCIA MUNDIAL
La economía post 2008: ■ ■ 43 del colapso a la incertidumbre Luis Ignacio Román Morales	
Reflexiones éticas ■ ■ 68 Marta Petersen Farah	
Una primera reflexión sobre la reforma energética ■ ■ 74 José Antonio Rojas Nieto	LOS PROBLEMAS ENERGÉTICOS AGUDIZADOS “POR LA GLOBALIZACIÓN”
La reforma petrolera inesperada ■ ■ 95 Carlos Lugo Galera	
Petróleo y seguridad nacional. ■ 106 Un balance de la reforma petrolera Alberto Montoya Martín del Campo	
Globalización, biocombustibles y crisis ■ 150 alimentaria. Hacia un consenso ético Jesús Vergara Aceves	

Instituto de Transparencia e Información Pública de ■ **170**

Jalisco, autonomía en riesgo

José Bautista Farías

La incidencia delictiva y la violencia en Jalisco ■ **184**
y la necesidad de una política criminal segmentada

Guillermo Zepeda Lecuona

La despenalización de las drogas, ■ **203**
“camino para su control democrático”.
Entrevista con el antropólogo Oriol Romani Alfonso

Juan Carlos Núñez Bustillos

El narco, Estado paralelo ■ **210**

Rubén Ignacio Corona Cadena

**INSEGURIDAD,
SECUESTROS Y
NARCOTRÁFICO**

Presentación

LUCES EN UNA CRISIS GLOBAL

▪ Jesús Vergara Aceves ▪

El segundo semestre de 2008 ha sido especialmente difícil, de intensa niebla que resulta amenazante: la lucha política por las modificaciones que el Poder Legislativo hizo en torno al petróleo, la creciente inestabilidad social y la guerra contra el narcotráfico, así como el estallido de la crisis económica en nuestro tan cercano país del norte, con sus insospechadas repercusiones de alcance mundial.

Juan Carlos Núñez Bustillos nos presenta, en la cronología del semestre, una síntesis en estos puntos: los secuestros y “ya basta”; los efectos de la crisis en México; el narcotráfico: terrorismo y corrupción; la “inacabada” reforma energética; el “avionazo” de Mouriño; la crisis en el Partido de la Revolución Democrática, y otros hechos.

Este número está dividido en torno a tres problemas principales.

1. El estallido bursátil estadounidense de resonancia mundial

Francisco Núñez de la Peña sigue con precisión el desarrollo de la crisis y analiza la economía de Estados Unidos. Luego se esfuerza por

responder a esta desafiante pregunta: ¿Qué podemos esperar para el 2009? Concluye en corto: “Al mal tiempo, buena cara”. No hay razones para el optimismo.

Luis Ignacio Román Morales presenta un análisis económico de la economía que vendrá después de la crisis de 2008: se mantiene la incertidumbre sobre el comportamiento económico. El desmoronamiento ha sido tan amplio que abarca las ideologías predominantes sobre el papel del Estado, del mercado, de la sociedad, de la política y de la cultura misma. En México se cimbra el tan anunciado blindaje frente a la crisis. También se sacude el blindaje de los pecios de energéticos y la costosa guerra antinarco y antisequestro que se ha incrementado. La perspectiva para 2009 se anuncia especialmente negativa. Por ello el cuestionamiento es radical, hasta las raíces culturales más hondas. Termina su estudio, sugiriendo algunas decisiones que pueden asumirse de manera concreta en México.

Marta Petersen Farah pretende, con su artículo, iniciar un diálogo y una reflexión interdisciplinaria entre la ética y la economía. Dos tipos de reflexión son posibles: las que apuntan inmediatamente a las acciones que desencadenaron la crisis y las que van más allá, a pensar el sistema mismo y las posibilidades reales de convivencia humana.

2. Los problemas energéticos agudizados “por la globalización”

La economía neoliberal, desenfrenada por el ansia de obtener siempre mayores ganancias privadas, y dilatada a través de todo el mundo, necesita más energéticos, para producir más y ganar más. Por otra

parte, la coyuntura mexicana agrava notablemente el problema. La nacionalización del petróleo, como propiedad pública del Estado mexicano, por la condición de pobreza y retraso tecnológico, ha llevado a malbaratar nuestro petróleo y a volver a importarlo, ya refinado y a precio muy elevado. ¿Cómo avanzar en la tecnificación moderna? ¿cómo y en qué medida puede el Estado aceptar la colaboración privada, nacional o extranjera? La iniciativa de ley de la reforma energética pasó al Congreso y agudizó la vertiente política al respecto. ¿Qué pensar de la nueva ley, en medio de la lucha entre los partidos políticos? Por otra parte, la búsqueda de más combustibles ha llevado al desarrollo de los bioenergéticos. Esta alteración de la agricultura ha provocado nuevos problemas: la alimentación en el mundo, el hambre en los países pobres, las migraciones y el abandono de tierras de sembradío, incapaces de entrar en la competencia de los precios.

José Antonio Rojas Nieto nos presenta un acucioso estudio de las leyes y la orientación fundamental del artículo 27 constitucional. Luego reflexiona sobre la reforma, los riesgos del nuevo entorno burocrático y el régimen de Petróleos Mexicanos (Pemex), y destaca los riesgos de la energía y el fisco, así como el contexto de la lucha social.

Sobre la resonancia de la reforma energética en la política mexicana publicamos dos estudios, con visiones diferentes. Los lectores universitarios, abiertos a buscar la verdad, podrán hacer su propia síntesis personal.

Carlos Lugo Galera sostiene que la reforma petrolera resulta insuficiente, “el escenario político le haría una mala jugada, porque de una propuesta de gran envergadura como es dicha reforma, con el tiempo tan sólo quedó en una reforma a Petróleos Mexicanos (Pemex). De cualquier forma, dentro del sector de energía Pemex representa la piedra angular de esta área, siguiéndole el sector eléctrico”.

Por su parte, Alberto Montoya Martín del Campo enfatiza sus reservas ante esta nueva Ley, porque al abrir la posible cooperación de instituciones privadas, nacionales o extranjeras, fácilmente nuestra industria nacional caería presa de la vorágine y codicia del capital anónimo y globalizado. México perdería su autonomía. Este análisis tan detallado y documentado termina con una serie de propuestas dignas de debatirse en el foro universitario.

Finalmente, quien esto escribe invita a una primera reflexión ética sobre los biocombustibles, fomentados por la voracidad globalizada y con funestas consecuencias que pueden agravar la ecología, con el calentamiento global, y la crisis alimentaria mundial.

3. Inseguridad, secuestros y narcotráfico

El desmedido e imparable afán de enriquecimiento privado no sólo está afectando los energéticos, sino que también daña el seno de la sociedad, con violencia manifestada en agresiones y secuestros y, todavía más hondamente, afecta sus más profundas raíces, sus propios valores por los que vale la pena vivir y morir. La falta de ganas de vivir lleva directamente al consumo de drogas y a caer en manos de los traficantes. En torno a estos problemas publicamos cuatro colaboraciones.

José Bautista Farías escribe sobre el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, desde tres ejes: su diseño institucional, su desempeño y las influencias ajenas que presionan la institución. Estamos ante un punto toral y definitivo para el fortalecimiento o la disolución de la sociedad. Es un problema que los mexicanos venimos arrastrando por siglos, sin llegar a resolverlo; si no hay información pública veraz, se obliga a los grupos sociales a encerrarse y buscar sólo la propia solución parcial e interesada, sin constituir nunca el interés

por el bienestar común de la sociedad. Además, la falta de transparencia pública es una gestión privatizada que traiciona al verdadero Estado nacional.

Guillermo Zepeda Lecuona mira, en Jalisco también, la incidencia delictiva y la violencia. Muestra la necesidad de una política criminal segmentada. Asimismo, menciona la colaboración que el ITESO hace en esta materia. La información que nos presenta es muy valiosa y realista.

Juan Carlos Núñez Bustillos publica la entrevista “La despenalización de la droga, camino para su control democrático”, realizada al antropólogo de la Universidad de Barcelona, Oriol Romaní Alfonso. Lo que allí se dice resulta interesante y va al fondo del problema tan conocido por este experto. Recomendamos que la lean, no importa la opinión que se tenga en torno a este asunto tan debatido ahora en México.

Finalmente, Rubén Ignacio Corona Cadena nos presenta su estudio titulado “El narco, Estado paralelo”; en él busca hacer notar la paulatina imposición de la lógica del narcotráfico en el ámbito político. El narco sustituye al Estado y entra en una dinámica de *igualamiento* que lo enfrenta con él, y poco a poco se va imponiendo su lógica: el autoritarismo y la ley del más fuerte. Todo ello, bajo el amparo del gran mercado estadounidense, que *produce y reproduce* al narco en América Latina.

Concluyo esta presentación sintetizándola en el título *Luces en una crisis global* y aventurando una afirmación optimista y cargada de esperanza en un mundo nuevo y mejor.

La larga oscuridad que estamos viviendo y analizado en este cuaderno me posibilita atisbar —lo hago a título estrictamente personal— algunos rayos de luz que ya esbozan un futuro promisorio.

La crisis de la economía globalizada, su urgencia voraz de consumir toda clase de energéticos, producen descontento, enajenación, inestabilidad y violencia sociales. En el semestre pasado estas crisis han repercutido muy concretamente en nuestra patria.

El somero análisis que hasta ahora se ha hecho de estas crisis nos muestra estrechas y abundantes interrelaciones de los elementos que conforman un conjunto más amplio. Los índices de agravamiento de algunos de éstos parecen estar sincronizados con el aumento o la disminución de otros. De esta manera, muestran mayor relación de conjunto de lo que se piensa. Por ejemplo, la proliferación del narcotráfico no sólo se relaciona con el crecimiento de la violencia social, sino también con el creciente desengaño de una sociedad abusiva, inhumana, que quita todo entusiasmo y ganas de vivir. Erradicar la drogadicción implica un nuevo modelo de sociedad más diversa. Hay, pues, una crisis última que engloba las tres ya analizadas, y les da un nuevo perfil. Esta crisis mayor pide un diagnóstico, un juicio preciso que se refiera a todo el conjunto global.

A pesar del actual aislamiento, se siente cada vez más la necesidad de interrelacionarlas, para poder explicar más a fondo los fenómenos propios de cada una de ellas. La actual ciencia económica está en plena incertidumbre ante la actual crisis. “El desmoronamiento también se presentó en los mercados bursátiles, hipotecarios, bancarios y financieros en general, acusando el fracaso de los procesos de desregulación económica, sostenidos bajo principios y teorías económicas que durante décadas han regido no sólo a la mayor parte de los bancos centrales y los ministerios de finanzas o secretarías de hacienda, sino también a las ideologías predominantes sobre el papel del Estado, del mercado, de la sociedad, de la política y de la cultura misma... las circunstancias para México en este año se anuncian especialmente

negativas... las grandes empresas, los principales Estados y las teorías predominantes de las últimas décadas están cuestionados en sus raíces”, nos dice Luis Ignacio Román Morales en su artículo.

Esta cita apunta a la confirmación de una teoría ampliamente estudiada y comprobada acerca del origen, desarrollo y ocaso de los diversos ciclos históricos. La teoría se basa en la tensión dialéctica entre los elementos recurrentes en el ciclo histórico: cuando los elementos auténticamente humanos superan los inauténticos, el ciclo histórico crece y llega a su esplendor. Pero cuando los que superan son los inauténticos, el ciclo histórico decae y termina.

Los elementos inauténticos de la actual interpretación neoliberal del presente abundan cada vez más y oscurecen la situación. Ya muestran la anhelada alborada de nuevos elementos de autenticidad humana que abren a la esperanza en el advenimiento de una nueva cultura tan añorada en su autenticidad.

PRINCIPALES SUCEOS NACIONALES DEL SEGUNDO SEMESTRE DE 2008

▪ Juan Carlos Núñez Bustillos* ▪

1. Los secuestros y el “ya basta”

Los plagios de dos jóvenes, hijos de prominentes empresarios, en los que la complicidad y la incapacidad de la policía quedaron en evidencia, suscitaron airados reclamos al gobierno y grandes movilizaciones sociales.

A finales de mayo, Fernando Martí, hijo del empresario Alejandro Martí, fue secuestrado en la ciudad de México en un falso retén en el que participaba una mujer que resultó ser agente de la Agencia Federal de Investigación (AFI). La familia pagó el rescate, pero el joven no fue liberado. El 1 de agosto encontraron su cadáver.

* Periodista egresado de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación en el ITESO. Cursó la Maestría en Periodismo por la Universidad Autónoma de Madrid y el diario *El País*. Ha trabajado en diversos medios. Actualmente es colaborador del periódico *Público* de Guadalajara y jefe del Centro de Formación Humana del ITESO.

Las muestras de solidaridad con la familia no se hicieron esperar. En un partido de béisbol, cerca de diez mil personas rindieron un minuto de aplausos a la víctima y utilizaron pulseras con la leyenda “Ya basta”.

El caso Martí llevó a las autoridades a convocar a un Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia. El 21 de agosto se firmó el documento en el Palacio Nacional. Los representantes de las diversas instancias gubernamentales y sociales signaron 75 compromisos a los que les pusieron plazos. En la ceremonia, el presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, sostuvo: “Ésta no es una carta de buenas intenciones”. En tanto, Alejandro Martí reclamó a los funcionarios: “Si piensan que la vara es muy alta, si piensan que es imposible hacerlo, si no pueden, renuncien, pero no sigan ocupando las oficinas de gobierno, no sigan recibiendo un sueldo por no hacer nada. Eso también es corrupción”. El reclamo del empresario recibió una ovación.

Las investigaciones posteriores demostraron que policías y ex policías participaron en el secuestro y asesinato de Fernando Martí, quien tenía 14 años.

El 30 de agosto tuvieron lugar, en diversas ciudades del país, multitudinarias manifestaciones que bajo el lema “Iluminemos México” exigían paz y seguridad. Cientos de miles de personas, muchas de ellas vestidas de blanco, tomaron las calles en marchas silenciosas. En la ciudad de México, representantes de 14 organizaciones sociales pidieron al presidente y al jefe de gobierno del Distrito Federal que si en seis meses no había resultados, destituyeran a sus procuradores y secretarios de seguridad.

Cien días después de la firma del pacto, Calderón reconoció: “Falta mucho por hacer”, mientras que María Elena Morera, presidenta de la organización México Unido contra la Delincuencia, comentó que las acciones emprendidas en esa primera etapa eran importantes aunque no suficientes.

El 25 de agosto, Nelson Vargas, empresario deportivo y ex director de la Comisión Nacional del Deporte, hizo público el secuestro de su hija Silvia Vargas Escalera, quien había sido plagiada el 10 de septiembre de 2007. Los padres de la joven aparecieron ante los medios de comunicación para pedir información sobre el paradero su hija. Ambos reiteraron su súplica cuando se cumplió un año del plagio. El 27 de noviembre, Vargas denunció que desde el principio del caso la Procuraduría General de la República (PGR) tenía pistas que nunca siguió. Dijo que un hombre que trabajó durante dos años como chofer de la familia es hermano de un secuestrador que se encuentra prófugo. “¿Eso es no tener nada? Eso es no tener madre”, reclamó. Menos de una semana después, las autoridades dijeron que tenían información relacionada con el lugar donde presuntamente podría estar sepultada Silvia Vargas. El 11 de diciembre la PGR anunció que los restos encontrados en una finca de la ciudad de México eran los de la joven. Los asistentes a las ceremonias luctuosas reiteraron sus reclamos sobre la inseguridad del país.

En este contexto, se dio a conocer un informe oficial en el que se señala que la mitad de los policías del país que participaron en evaluaciones resultaron reprobados y son “no recomendables”.

Durante el segundo semestre del año, el presidente Felipe Calderón envió al Congreso dos iniciativas en materia de seguridad. La primera plantea establecer cadena perpetua para los secuestradores que pertenezcan a algún cuerpo de seguridad, que lesionen, mutilen o maten a la víctima o que secuestren a menores de edad o discapacitados. El 22 de octubre mandó otra propuesta en la que propone crear una Policía Federal al mando de un comisionado que sustituya a la AFI y que tenga atribuciones para investigar. Además, en septiembre propuso un aumento de 39% al presupuesto relacionado con la seguridad y la justicia.

La Secretaría de Seguridad Pública federal anunció que a partir del 11 de agosto pondría en marcha unidades especializadas contra el secues-

tro en el que participarán 300 elementos altamente capacitados que tienen a su disposición los mejores equipos tecnológicos y aeronaves.

El 19 de agosto, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros informó que el robo de autos se incrementó en 14% y para finalizar el año la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó el Segundo Informe Especial sobre Seguridad Pública en el que señala que entre 2001 y 2008 fueron secuestradas 20 mil personas en el país.

2. Los efectos de la crisis en México

Los problemas económicos se agudizaron en el segundo semestre de 2008. El 17 de septiembre, el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, reconoció que la crisis del sistema financiero internacional “sin lugar a dudas tendrá un efecto en el desempeño de la economía mexicana”. Ocho días después afirmó que la crisis internacional era peor que la gran depresión de 1929 y el 12 de octubre, dijo: “Estamos ante una crisis de mucho mayor magnitud de lo esperado”. El 16 de diciembre, el presidente Felipe Calderón expresó ante mandatarios de los países latinoamericanos: “Estamos al borde de una recesión generalizada”.

Diversos indicadores empeoraron durante el semestre. A principios de octubre, la Cámara de Diputados anunció que replantearía las metas económicas para recortar el pronóstico de crecimiento de 3% y dejarlo entre 1% y 2%. El dinero que envían los mexicanos que trabajan en Estados Unidos también decreció. El Banco de México anunció que entre julio y septiembre las remesas cayeron 6.5% con relación al mismo periodo del año anterior.

Los efectos de la crisis llegaban a México. El 7 de octubre el dólar alcanzó los 12.70 pesos, una pérdida de 14.46% de su valor en 12 jornadas. Para el día siguiente la devaluación sumaba 17%, por lo cual el Banco de México intervino para subastar 2,500 millones de dólares, con

lo que el precio de la moneda estadounidense bajó de 14.00 a 12.50 pesos. La institución anunció que si el peso se depreciaba más de 2% realizaría subastas por 400 millones de dólares cada día.

Ese mismo día el presidente Calderón dio a conocer, por medio de un mensaje especial, una serie de medidas para tratar de paliar los efectos de la crisis. Anunció la ampliación del gasto público en infraestructura, recortes al presupuesto 2009, la construcción de una nueva refinería de petróleo, así como desregulación y apoyos a pequeñas y medianas industrias.

El mensaje de Calderón no logró detener la caída del peso y el 10 de octubre el dólar se vendía por arriba de los 14.00 pesos, por lo que el Banco de México hizo ese día tres subastas de dólares que sumaron un total de 6,400 millones. En 72 horas, las reservas mexicanas habían disminuido en poco más de 10%.

El 12 de octubre, Carstens dijo que un grupo de empresas mexicanas realizaron “operaciones especulativas para tener utilidades”, con lo que ocasionaron la caída del peso. Las autoridades prometieron investigar a fondo y sancionar a los responsables. Para final del año no habían dado a conocer el resultado de las investigaciones ni se conocía de sanción alguna.

Las subastas de dólares continuaron. El 16 de octubre fue de 1,900 millones, lo que sumaba 10,800 millones en nueve días. El 24 de octubre vendió otros 1,096 millones. Al mismo tiempo, las malas noticias económicas se sucedían. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) anunció que el desempleo llegó a su nivel más alto en cuatro años, creció la morosidad en los pagos a tarjetas de crédito, la Bolsa Mexicana de Valores sufrió su peor caída en los últimos cuatro años, Pepsicola anunciaba el recorte de 2,200 empleos en México y la Ford liquidó en diciembre a 650 trabajadores. El precio de las gasolinas aumentó en monto y frecuencia. A principios de septiembre los com-

bustibles subieron tres veces en una sola semana. Durante el año fueron 33 los incrementos. El alza de precios en el año fue de 6.23% al mes de noviembre y en diciembre el Banco de México anunció que la inflación anual fue de 6.56%, la más alta en los últimos siete años.

El 8 de diciembre, Calderón Hinojosa insistía en que haría todo lo posible para defender a los mexicanos de la “tormenta económica”.

3. Narcotráfico: terrorismo y corrupción

Atentados contra la población civil, la detención de altos mandos policiales y militares vinculados con el narcotráfico, secuestros masivos, el aseguramiento de un submarino cargado con cocaína, ataques con granadas a instalaciones policiales y a medios de comunicación, así como la decapitación de militares, fueron algunos de los hechos que marcaron el segundo semestre del año más violento en la historia reciente del país.

Por primera vez los narcotraficantes perpetraron un ataque contra la población civil. La noche del 15 de septiembre, durante la celebración de El Grito de Independencia en Morelia, Michoacán, los sicarios lanzaron dos granadas contra la gente que celebraba en la plaza principal de esa ciudad. El ataque provocó la muerte de ocho personas y heridas a 132. El gobierno ofreció una recompensa de hasta diez millones de pesos a quienes informaran sobre los autores del atentado. El 20 de septiembre aparecieron en Morelia *narcomantas* en las que el cártel La Familia responsabilizaba del ataque a Los Zetas. El 26 de septiembre, la PGR detuvo a tres hombres, presuntamente los autores materiales del ataque.

En octubre, un comando lanzó granadas contra las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública de Jalisco. El ataque dejó un saldo de tres heridos. Con granadas también fue atacado, en noviembre, el periódico *El Debate*, de Culiacán.

En octubre fueron degollados seis militares en Nuevo León y en diciembre se encontraron en Guerrero los cuerpos decapitados de otros ocho militares con un mensaje de amenaza para el Ejército.

En Sinaloa, un grupo de sicarios tomó 40 rehenes y otro comando asesinó a ocho personas, entre ellas tres menores de edad. En Durango, fueron secuestrados diez hombres. Los cuerpos decapitados de 12 hombres aparecieron en Yucatán; en el Estado de México fueron masacrados 24 hombres en un mismo hecho y en Tijuana fueron encontrados 12 cadáveres en un mismo lugar.

Las *narcomantas* en las que los delincuentes lanzan mensajes a las autoridades y grupos rivales se multiplicaron en distintas ciudades del país, incluso en aquellas vigiladas por el Ejército. La audacia de los criminales fue tal que llegaron a robarse cinco avionetas que estaban bajo el control de la PGR en Navolato, Sinaloa. Luego fueron recuperadas por las autoridades.

El miércoles 7 de octubre fueron detenidas en las instalaciones del club de fútbol América, siete personas vinculadas al equipo Los Mapaches, de Michoacán. Fueron acusadas de estar ligadas a grupos de narcotraficantes.

El 27 de octubre la PGR informó que altos mandos de la dependencia tenían vínculos con los narcotraficantes. El 18 de noviembre Ricardo Gutiérrez Vargas, director de Interpol México, fue detenido como parte de la Operación Limpieza. Se le acusa de vender información a los *narcos*. Dos días después fue apresado Noé Ramírez Mandujano, el ex titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) y quien representó a México ante la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga. El ex comandante de la Policía Federal Preventiva (PFP), Javier Herrera Valles, también fue sometido a investigación. La Operación Limpieza llegó hasta los militares. El 26 de diciembre fue aprehendido el mayor Arturo González Rodríguez, acusado de ven-

der armas del Ejército a los *narcos* y de recibir de ellos dinero a cambio de información. A principios de ese mes, la Secretaría de la Defensa Nacional informó al Congreso que uno de cada tres narcotraficantes tiene antecedentes militares y que 150 mil soldados han desertado en los últimos ocho años.

Las autoridades detuvieron a Eduardo Arellano Félix, miembro de la dinastía de hermanos que fundaron el cártel de Tijuana; a Jaime González Durán, uno de los líderes de Los Zetas; a un sobrino de *El Mayo* Zambada, dirigente del cártel de Sinaloa, y a Ángel Orlando Urquiza, uno de los miembros más prominentes del cártel de Juárez. Junto con este último fue detenida Laura Zúñiga Aguilar, reina de belleza de Sinaloa.

En julio, Guillermo Valdés, responsable del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, comentó que era posible que algunos legisladores tuvieran apoyo económico del *narco*. El 17 de ese mismo mes la Armada de México detuvo en aguas nacionales a un submarino que transportaba más de una tonelada de cocaína y decomisó en Zapopan, Jalisco, ocho mil tambos con sustancias base para elaborar drogas sintéticas. En una operación en la que participaron también los gobiernos de Estados Unidos e Italia, se detuvo a 175 presuntos miembros del cártel del Golfo, se incautaron 60 millones de dólares y más de 40 toneladas de drogas.

El 18 de septiembre el presidente Calderón envió al Congreso un paquete de iniciativas para que los bienes de los delincuentes pasen a manos del gobierno. También propuso a los legisladores despenalizar el consumo de pequeñas cantidades de estupefacientes.

Los medios llegaron a contabilizar 42 ejecuciones en un solo día. *El Universal* publicó, el 3 de diciembre que, de acuerdo con su conteo, las muertes vinculadas al crimen organizado sumaban 5,031 “cifra nunca presentada”. El diario señaló que pasar de cuatro mil muertes a cinco mil, “tomó sólo 42 días”. Cinco días después, el procurador general de la

República, Eduardo Medina Mora, informó que las ejecuciones vinculadas con el narcotráfico aumentaron 117%.

La Encuesta Nacional de Adicciones reveló que el número de consumidores de drogas ilegales se duplicó en seis años.

4. La “inacabada” reforma energética

Lo que parecía imposible en abril de 2008, cuando el Frente Amplio Progresista tomó la tribuna de la Cámara de Diputados, se hizo realidad seis meses después: el acuerdo parlamentario entre el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y un amplio sector del Partido de la Revolución Democrática (PRD), para aprobar la reforma energética. El 28 de octubre los legisladores dieron el visto bueno a siete dictámenes que modifican diversas leyes federales. Sin embargo, la reforma fue calificada de insuficiente por todos los actores involucrados. Las modificaciones legales dan autonomía presupuestaria y de gestión a Petróleos Mexicanos (Pemex). De acuerdo con los representantes perredistas que votaron en favor, la reforma evitó los “intentos privatizadores” que se incluían en los primeros proyectos, pues se estableció la prohibición de que la iniciativa privada participe en la refinación y el transporte de hidrocarburos. Las iniciativas no incluyeron acotar el poder del sindicato petrolero en la paraestatal.

El acercamiento entre los partidos comenzó a fraguarse a principios de semestre. El 15 de julio, Javier González Garza, coordinador de los diputados perredistas, anunció que las tres principales fuerzas políticas comenzaron a dialogar en torno a la reforma energética. Una semana después se llevó a cabo en el Senado el último de los 21 foros sobre la reforma energética, durante los cuales participaron intelectuales y políticos para expresar sus puntos de vista sobre las diversas iniciativas.

El PRI presentó al Congreso su propuesta de reforma el 23 de julio. La iniciativa permitía la inversión privada en aguas profundas, pero con restricciones. Según Manlio Fabio Beltrones, coordinador de los senadores priístas, su propuesta fortalecería a Pemex, sin privatizarlo. Casi un mes después, el 20 de agosto, el Comité de Intelectuales en Defensa del Petróleo entregó a los legisladores del Frente Amplio Progresista su propuesta de reforma que incluía, entre otras cosas, una mayor inversión en la exploración y la construcción de refinerías, pero sin ningún tipo de inversión privada. La propuesta insistía en que no se puede utilizar el petróleo para cubrir la falta de una profunda reforma fiscal.

Los presidentes nacionales del PRI, Beatriz Paredes, del PAN, Germán Camacho, y del PRD, Guadalupe Acosta, se reunieron el 24 de julio para conversar sobre la reforma y acordaron que ningún grupo parlamentario intentaría “albazos” ni procedimientos unilaterales que tuvieran como fin aprobar las modificaciones legales.

El 27 de julio un grupo de ciudadanos y organizaciones gubernamentales opositoras a la privatización del petróleo organizó la primera consulta popular sobre el tema. En la ciudad de México participaron más de 80 mil personas que se pronunciaron en contra de una reforma privatizadora. El 10 de agosto se llevó a cabo una segunda consulta que, de acuerdo con los organizadores, sumó la participación de más de tres millones de ciudadanos, de las cuales el 91% expresó su desacuerdo en la intervención en Pemex de la iniciativa privada.

Los acuerdos interparlamentarios que comenzaron a cocinarse a principios del semestre fraguaron el 20 de octubre, cuando los senadores de los tres partidos mayoritarios decidieron, en comisiones, dar a Pemex mayor autonomía e impedir la participación privada en la refinación, el transporte y el almacenamiento de hidrocarburos. Tres días después la reforma pasó al pleno donde se aprobó con el voto a favor de 114 de los

119 legisladores presentes, pese a la oposición de Andrés Manuel López Obrador y sus seguidores que habían anunciado que impedirían que eso ocurriera y mantenían un plantón frente al recinto legislativo.

Durante todo el semestre el Movimiento en Defensa del Petróleo encabezado por López Obrador realizó diversas manifestaciones en contra de la reforma. El 28 de octubre el político tabasqueño fue recibido en la Cámara de Diputados donde expresó sus puntos de vista sobre la reforma y exigió a los legisladores no ser “cómplices” del “mayor agravio al pueblo de México”.

Al día siguiente, la Cámara de Diputados aprobó finalmente la reforma energética. Los legisladores perredistas más cercanos a López Obrador subieron a la tribuna, pero no pudieron impedir que los diputados del PAN, del PRI y muchos de sus propios compañeros aprobaran la “inacabada” reforma energética.

5. El avionazo de Mouriño

Juan Camilo Mouriño Terrazo, secretario de Gobernación, y José Luis Santiago Vasconcelos, ex titular de la SIEDO, murieron el 4 de noviembre al estrellarse el avión en el que viajaban. La aeronave cayó en plena ciudad de México cuando se preparaba para aterrizar en el aeropuerto. En el hecho murieron otras 13 personas y hubo más de 40 lesionados, 13 de ellos graves.

La aeronave despegó del aeropuerto de San Luis Potosí. Durante el trayecto las condiciones meteorológicas fueron favorables, no se reportó ninguna falla técnica y tampoco hubo ninguna señal de auxilio de los pilotos. Minuto y medio antes de que el avión se desplomara, la torre de control del aeropuerto de la ciudad de México perdió contacto con la nave.

Esa misma noche, el presidente Felipe Calderón anunció que el gobierno federal investigaría a fondo las causas de la tragedia. Tanto el mandatario

como el secretario de Comunicaciones y Transportes, Luis Tellez, insistieron desde el primer momento en que no había indicios “que permitan formular una hipótesis diferentes a la de algún accidente”.

A la capital del país llegaron especialistas en desastres aéreos de Gran Bretaña y Estados Unidos para auxiliar en las investigaciones, que, anunciaron las autoridades, arrojarían resultados definitivos en 11 meses.

El 6 de noviembre Calderón encabezó la ceremonia fúnebre donde los funcionarios fallecidos recibieron honores militares. El presidente salió en defensa de Mouriño de quien dijo, “fue objeto de críticas y víctima de calumnias”. Calderón se refería a las acusaciones sobre tráfico de influencias de la familia Mouriño y a la supuesta participación del padre de Juan Camilo en operaciones con recursos de procedencia ilegal. El PAN también realizó posteriormente un homenaje a Mouriño. Ahí Calderón dijo que su amigo, “como el Cid Campeador, seguirá ganando batallas después de muerto”.

Cuatro días después de la tragedia las autoridades informaron que no se encontraron indicios de sustancias explosivas por lo que descartaban la hipótesis de una bomba. El 14 de noviembre, Tellez declaró que la causa del accidente fue la impericia de los pilotos que entraron a la estela de turbulencia que dejó un avión que volaba delante de ellos, lo que originó que perdieran el control. El funcionario confirmó también que se encontraron irregularidades en las certificaciones de los pilotos que tripulaban la nave.

El 10 de noviembre Calderón nombró a Fernando Gómez Mont Urueta, secretario de Gobernación.

6. Crisis en el PRD

Tras ocho meses de conflictos internos suscitados por el proceso electoral para elegir al nuevo dirigente del PRD, Jesús Ortega tomó protesta como presidente de ese instituto político el 30 de noviembre, luego de que el

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) le otorgara el triunfo. Alejandro Encinas, su contendiente en el proceso, criticó el fallo y se negó a asumir la secretaría general del partido aunque decidió continuar como militante perredista.

Durante todo el semestre las acusaciones mutuas de fraude en el proceso electoral del 16 de marzo continuaron entre los contendientes y sus seguidores.

El 19 de julio la Comisión Nacional de Garantías decidió anular las elecciones por considerar que hubo irregularidades en más de 20% de las casillas. La instancia anunció que el Consejo Nacional de ese partido tendría 30 días para convocar a elecciones extraordinarias. La decisión dejó inconformes tanto a Encinas como a Ortega y la disputa continuó, tanto que el sexto Consejo Nacional de ese partido tuvo que realizarse en una sede alterna, pues la que estaba originalmente prevista fue tomada por simpatizantes de Encinas.

Ernestina Godoy, presidenta de la Comisión Nacional de Garantías, renunció a ese cargo el 3 de agosto por considerar que los otros dos comisionados favorecían al bando de Jesús Ortega.

Tras la definición del nuevo presidente perredista se llevó a cabo el séptimo Consejo Nacional del PRD en el que se aprobó que ese partido no establecerá alianzas para las elecciones de 2009.

7. Nuevas reglas electorales

La Suprema Corte de Justicia de la Nación validó prácticamente en su totalidad la reforma electoral aprobada en enero de 2008. El 7 de julio determinó que son constitucionales las disposiciones que prohíben la contratación de espacios publicitarios para propaganda electoral por parte de candidatos, precandidatos, partidos políticos, empresarios y ciudadanos.

Ese mismo día, el Instituto Federal Electoral (IFE) se comprometió a no destruir las boletas de las elecciones federales de 2006 en acatamiento a una recomendación emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Consejo General del IFE aprobó, el 11 de julio, el reglamento que fija las normas para el acceso de partidos y candidatos a la radio y la televisión. En el documento se reitera que la única instancia autorizada para contratar la transmisión de propaganda político-electoral en los medios electrónicos de comunicación es el propio IFE.

La autoridad electoral también impuso millonarias multas a los partidos políticos por considerar que incumplieron ciertas disposiciones electorales. Entre ellas destacan multas al PAN por la “injerencia abusiva” del entonces presidente Vicente Fox en los comicios y al PRD por la toma de la tribuna de la Cámara de Diputados y por el plantón en Paseo de la Reforma.

8. Educación, los maestros reprobaron

La Secretaría de Educación Pública (SEP) dio a conocer el 17 de agosto los resultados de una prueba que aplicó a sus maestros: el 67% de los profesores reprobó el examen. Tres días después, la SEP comenzó el programa piloto de la Reforma a la Primaria, que incluye media hora más de clases, restituye las clases de Formación Cívica y Ética e incorpora la enseñanza del inglés.

Las movilizaciones de maestros en contra de la Alianza por la Calidad de la Educación (que implica entre otras cosas que las plazas magisteriales ya no puedan ser heredadas y vendidas) continuaron en el país. En Morelos, el conflicto magisterial se recrudeció. En octubre, los maestros cerraron en diversas ocasiones las principales carreteras del estado y se enfrentaron con policías que los desalojaron. El Ejército intervino para

apoyar a los cuerpos policiales. El paro magisterial, que comenzó en el 18 de agosto, se levantó el 6 de noviembre. En Guerrero, 25 mil maestros mantuvieron la suspensión de clases por más de 70 días.

En tanto, la presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo, entregó 59 camionetas de lujo a líderes magisteriales del país. Luego dijo que no eran para ellos sino para rifarlas y obtener recursos que se destinarían a labores educativas.

En la UNAM sólo fueron admitidos nueve de cada 100 aspirantes.

9. Cambios en el gabinete

El presidente Felipe Calderón nombró como secretario de Economía a Gerardo Ruiz Mateos en sustitución de Eduardo Sojo, el 6 de agosto. El 25 de noviembre, Luis Felipe Bravo Mena, quien se desempeñaba como embajador de México en El Vaticano, fue nombrado secretario particular de Calderón, puesto que ocupaba César Nava. Fernando Gómez Mont Urueta fue nombrado secretario de Gobernación, el 10 de noviembre, tras la muerte de Juan Camilo Mouriño.

10. Adiós al Informe

La ceremonia en la que el jefe del Ejecutivo tenía que presentar su informe anual de actividades al Congreso de la Unión y que fue durante muchos sexenios el “Día del Presidente”, terminó. Las reformas aprobadas el 19 de junio que establecen que el mandatario ya no debe acudir a la sede del Congreso se aplicaron por primera vez. El 1 de septiembre, el secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, entregó a los representantes del Poder Legislativo el documento en un trámite que duró apenas unos minutos.

11. Avance electoral del PRI

El PRI resultó el gran ganador en las elecciones locales en los estados de Guerrero e Hidalgo. En el primero se quedó con la mayoría del Congreso y las alcaldías de las ciudades más importantes. El PRD perdió 20 de las 44 presidencias municipales que tenía. En Hidalgo, el Revolucionario Institucional triunfó en más de la mitad de las alcaldías.

12. Derechos humanos

Con el argumento de que hay que estar “preparados para combatir al crimen organizado”, la policía de León, Guanajuato, entrenó a sus policías en técnicas de tortura. Dos videos demostraron la forma en que se capacitaba a los gendarmes. El alcalde panista de esa ciudad, Vicente Guerrero Rojo, dijo que le valían “guilson” las críticas que se generaron al respecto. Sin embargo, luego aceptó la recomendación de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato que le solicitó suspender esas prácticas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió, el 11 de julio, ocho recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) relacionadas con actos cometidos por elementos del Ejército en operaciones de combate al crimen organizado. Entre las violaciones a derechos humanos cometidos por soldados, la CNDH documentó homicidios, torturas, tratos crueles y degradantes, incomunicación, violación a la seguridad jurídica, uso excesivo de la fuerza, detención arbitraria y ejercicio indebido de la función pública. Los hechos ocurrieron en Tamaulipas, Sonora, Sinaloa y Michoacán. La Sedena aceptó de inmediato las recomendaciones.

13. Gritos al presidente

Durante la entrega del Premio Nacional de la Juventud, dos de los jóvenes premiados interrumpieron con gritos al presidente Felipe Calderón. Andrés Leonardo Gómez Emilsson le gritó: “Espurio”. Marco Jiménez Santiago le siguió: “No hay libertad en este país!”. Los jóvenes fueron detenidos por el Estado Mayor Presidencial y dejados más tarde en libertad sin cargos en su contra. El hecho suscitó una polémica en los medios de comunicación en torno al respeto a la figura presidencial y la libertad de expresión.

14. Censura a Creel y el freno a las reformas

El 2 de julio Televisa transmitió en su programa Primero Noticias una nota informativa relacionada con los foros sobre la Reforma Energética en la que aparecía la imagen de un grupo de legisladores. De esa escena fue borrado el rostro del senador Santiago Creel Miranda, quien ha tenido diferencias con la televisora.

La Secretaría de Gobernación envió un extrañamiento a Televisa “por anular de manera evidente” la imagen del legislador panista. La empresa respondió que se trató de un “error de edición”.

Durante el semestre fueron frenadas por legisladores del PAN y el PRI las iniciativas que pretenden modificar las leyes que rigen a los medios electrónicos nacionales.

15. Crece el poder de Slim

El multimillonario Carlos Slim compró 6.4% de las acciones de la empresa que edita el periódico estadounidense *The New York Times*. El anuncio fue hecho en septiembre. Dos meses después, el empresario mexicano formalizó su alianza con Multivisión y EchoStar y compró 150 millones de dólares en acciones de la financiera estadounidense Citigroup.

16. Mejores relaciones con Cuba

El 21 de octubre el presidente Felipe Calderón recibió en Los Pinos al canciller cubano Felipe Pérez Roque, quien entregó al mandatario mexicano una invitación para visitar la isla. El 16 de diciembre, en Brasil, Calderón se reunió con el presidente de Cuba, Raúl Castro, quien dijo que entre ambos países ya no hay asperezas. Durante el sexenio de Fox las relaciones entre ambos países se deterioraron.

17. Las manifestaciones de López Obrador

Andrés Manuel López Obrador continuó sus movilizaciones a lo largo del país, las cuales tuvieron como eje la “defensa del petróleo” y la oposición a la reforma energética. El *Sendero del Peje* publicó una lista de “traidores” entre los que se encuentran Cuauhtémoc Cárdenas, Carlos Navarrete y Leonel Godoy, a quienes acusa de no asumir la defensa del petróleo. López Obrador también se manifestó frente a Televisa para exigir “libertad de expresión”.

El estallido bursátil.

estadunidense de resonancia mundial

TIEMPOS DIFÍCILES*

▪ Francisco J. Núñez de la Peña** ▪

Al cabo de dos años, soñó el Faraón que estaba a la orilla del Nilo, y que del río subían siete vacas hermosas a la vista y gordas, que se pusieron a pacer entre los juncos; y que luego otras siete vacas, feas de aspecto y flacas, subían del río, tras las primeras, y se paraban junto a ellas, a la orilla del Nilo. Y las vacas feas de aspecto y enjutas de carne devoraban a las siete vacas hermosas y gordas. Entonces se despertó el Faraón. Se durmió de nuevo, y tuvo un segundo sueño: siete espigas gruesas y hermosas salían de una sola caña. Después de ellas brotaron siete espigas menudas y abrasadas por el viento del este, y las siete espigas menudas devoraron a las siete espigas gruesas y llenas. Entonces se despertó el Faraón. Todo fue un sueño.

Génesis 41: 1–7.

* Estas notas fueron elaboradas con información disponible hasta el 28 de noviembre de 2008.

** Licenciado en economía por el ITESM Monterrey y maestro en administración por el ITESO. Es profesor titular desde 1983 y asesor de la Dirección General Académica del ITESO; asimismo, es delegado regional (Guadalajara) del Banco de México.

Ben S. Bernanke, presidente de la Reserva Federal, dijo al Congreso el jueves que la economía estaba empeorando antes de mejorar, un mensaje que recibió una fría acogida tanto por Wall Street como por los políticos.

The New York Times, 9 de noviembre de 2007.

Debido a que Estados Unidos es tal enorme parte de la economía global —representa cerca del 25% del producto interno bruto mundial y un aún más grande porcentaje de las transacciones financieras internacionales— existe una verdadera razón de preocupación de que el virus financiero estadounidense pudiera marcar el inicio de un contagio económico global. Esto podría no derivar en una recesión mundial, pero, por lo menos, otras naciones también deben esperar fuertes bajas económicas.

Roubini (2008).

La confianza en las instituciones financieras y los mercados globales ha sido sacudida. Las amenazas a la estabilidad del sistema se manifestaron en septiembre con el colapso y el casi colapso de varias instituciones clave.

FMI (2008).

De muchas maneras sabemos que suele haber tiempos difíciles; ahora los llamamos “crisis” financieras o “recesiones” económicas. Según la Real Academia Española, uno de los significados de crisis es: “Situación dificultosa o complicada”, y recesión es: “Depresión de las actividades económicas en general que tiende a ser pasajera”. Y sabemos que “No hay mal que dure cien años, ni persona que lo aguante” y “No hay mal que por bien no venga”.

Desde 2007 han sido evidentes los problemas financieros en diversos lugares del mundo, cuya consecuencia inevitable será una recesión económica en varios países. Y aunque cada crisis financiera es diferente (tienen elementos distintivos y comunes),¹ en todas las recesiones aumenta el desempleo.

Muchos artículos de opinión en los medios de comunicación de México se han ocupado de la crisis actual o por venir. En el cuadro 1 se incluye una muestra pequeña de lo difundido en el diario *Público*, de Guadalajara, en octubre y noviembre de 2008.

Como la oferta de opiniones individuales y públicas es abundante,² en esta nota me concentraré en el análisis de algunas cifras económicas de Estados Unidos y México.

1. La economía de Estados Unidos

A principios de 2008, el semanario inglés *The Economist* informó que casi seis de cada diez estadounidenses creían que la economía de su país ya estaba en recesión. Entonces, el índice “R-word”, elaborado con base

1. La bibliografía académica al respecto es muy amplia, véase, por ejemplo, Feldstein (1991); Summers (2000); Barton, Newell y Wilson (2003); Krugman (2008). La revista *The Economist* ha publicado análisis muy amplios acerca de los problemas actuales en diversos momentos de 2007 (por ejemplo, 20 de septiembre y 18 de octubre) y 2008 (18 de septiembre y 9, 23 y 30 de octubre). También hay propuestas acerca de lo que debe hacerse; por ejemplo, Eichengreen y Baldwin (2008); Shiller (2008).
2. Por ejemplo, Rubén Alonso escribió: “Independientemente de las explicaciones técnico-económicas sobre las causas, desarrollo y efectos de la crisis financiera, con epicentro en Estados Unidos y Europa, hay algunos factores-causas que muestran el fondo: un insaciable e irracional afán de ganancia, sin límites y sin información pública y confiable. Ambiciosos opacos, en pocas palabras” (“Transparencia y crisis”, en *Público*, Guadalajara, 13 de octubre de 2008). Dante Alighieri, en *Divina comedia*: “¡Oh tú, ciega codicia, oh loca furia, / que así nos mueves en la corta vida, / y tan mal en la eterna nos sumerges!” (“Infierno”, canto XII).

■ Cuadro 1 Opiniones en *Público*

Fecha	Título	Autor
11-10-08	Había una vez unos mercados muy malos	Augusto Chacón
11-10-08	Se acabó la fiesta	Diego Petersen Farah
12-10-08	¿Saldremos de la crisis?	Federico Berrueto
12-10-08	¿El capitalismo ya no será lo que fue?	Román Revueltas Retes
13-10-08	Transparencia y crisis	Rubén Alonso
13-10-08	Es una inmoralidad	Ciro Gómez Leyva
14-10-08	Inmoralidad	Ciro Gómez Leyva
15-10-08	No es hora de celebrar todavía	Román Revueltas Retes
16-10-08	Comercial Mexicana paga sus culpas	Carlos Mota
16-10-08	Se devalúa lo que se tiene que devaluar	Román Revueltas Retes
24-10-08	Manual para tiempos de crisis	Diego Petersen Farah
25-10-08	La crisis no es problema	Diego Petersen Farah
13-11-08	El nuevo capitalismo socialista	Román Revueltas Retes
15-11-08	La economía es de ciencia... ficción	Augusto Chacón
17-11-08	Elogio de la inconformidad	Román Revueltas Retes
20-11-08	¿Plan anticrisis o plan de negocios privados?	Rubén Martín
21-11-08	“¿Crisis?, ¿Cuál crisis?”	Samuel García
21-11-08	Entrevista a Edmund Phelps, Nobel de Economía 2006	Carlos Mota
27-11-08	¿Entrará México en recesión?	Samuel García

Fuente: *Público*, octubre y noviembre de 2008.

en las menciones de la palabra recesión en dos periódicos (*The New York Times* y *The Washington Post*), estaba sonando sus alarmas. Este indicador señaló el comienzo de las recesiones económicas de 1981, 1990 y 2001 en Estados Unidos.³

Según The Conference Board, la confianza de los consumidores llegó a un mínimo histórico en octubre de 2008, pero para noviembre este

3. Véase “The R word”, en *The Economist*, 10 de enero de 2008.

indicador (representativo de los hogares estadounidenses) ya había mejorado un poco.⁴

El 25 de noviembre de 2008, el Departamento de Comercio de Estados Unidos (Bureau of Economic Analysis) dio a conocer las cifras preliminares acerca de la producción de bienes y servicios en este país en el tercer trimestre de 2008: el producto interno bruto (PIB) en términos reales decreció a una tasa anual de 0.5% (en el segundo trimestre aumentó a una tasa de 2.8%).⁵ Días antes, The Conference Board había concluido que la contracción de la economía norteamericana podría continuar durante dos o tres trimestres (The Conference Board, 2008) (véase el cuadro 2).

Lo más probable es que Estados Unidos ya esté en recesión económica.

En la edición de *The Economist* del 20 de noviembre de 2008 se publicaron pronósticos del PIB de 56 países. El panorama no parece en exceso sombrío: en 13 (entre ellos Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Japón) descenderá la actividad económica y en 43 (Brasil, Canadá, China, India, México, Rusia) aumentará, aunque menos que en 2008 (véase el cuadro 3). Desde luego, hay pronosticadores menos optimistas.

2. La economía de México

Hay signos de deterioro en todos los indicadores acerca de la economía mexicana.

Por ejemplo, según los cálculos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2008 (enero–agosto) la economía ha crecido menos que en 2007 y la desaceleración ha sido más fuerte en las actividades secundarias (industrias) (véase el cuadro 4).

En particular, en 12 de 21 ramas de la industria manufacturera la producción en enero–septiembre de 2008 fue más baja que en el mismo

4. Disponible en <http://www.conference-board.org/economics/ConsumerConfidence.cfm>.

5. Disponible en <http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>

■ Cuadro 2 Producto interno bruto de Estados Unidos

Trimestre	Variación anual (%)
IV: 2008	-1.9
I: 2009	-1.6
II: 2009	-1.0
III: 2009	+

Fuente: pronósticos de The Conference Board, noviembre de 2008.

■ Cuadro 3 Producto interno bruto de 56 países

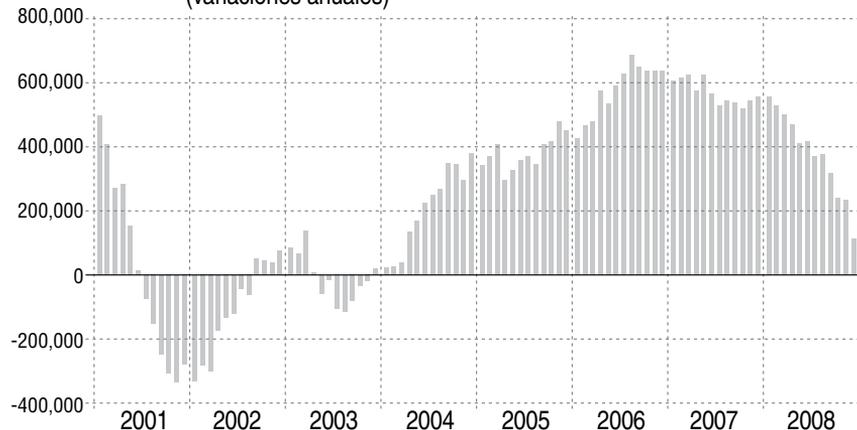
Decrecimiento o no crecimiento		Crecimiento			
■ Alemania	■ Irlanda	■ Arabia Saudí	■ Egipto	■ Islandia	■ Portugal
■ Dinamarca	■ Italia	■ Argentina	■ Eslovaquia	■ Israel	■ República Checa
■ España	■ Japón	■ Australia	■ Eslovenia	■ Lituania	■ Rusia
■ Estados Unidos	■ Letonia	■ Austria	■ Filipinas	■ Luxemburgo	■ Sudáfrica
■ Estonia	■ Portugal	■ Bélgica	■ Finlandia	■ Malasia	■ Suecia
■ Francia	■ Singapur	■ Brasil	■ Grecia	■ México	■ Suiza
■ Gran Bretaña		■ Canadá	■ Holanda	■ Noruega	■ Tailandia
		■ Chile	■ Hong Kong	■ Nueva Zelanda	■ Taiwán
		■ China	■ Hungría	■ Paquistán	■ Turquía
		■ Colombia	■ India	■ Perú	■ Venezuela
		■ Corea del Sur	■ Indonesia	■ Polonia	

Fuente: pronósticos de *The Economist* para 2009, 20 de noviembre de 2008.

■ Cuadro 4 México: índice global de la actividad económica en enero–agosto (variaciones porcentuales anuales)

	Primarias	Secundarias	Terciarias	Total
2007 / 2006	2.3	1.6	3.9	2.8
2008 / 2007	1.7	0.6	3.5	2.3

■ **Gráfica 1** IMSS: trabajadores asegurados (permanentes + eventuales urbanos) (variaciones anuales)



periodo de 2007. Y en enero–octubre de 2008, la creación de empleos formales asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en México fue menor que en el mismo lapso de 2007 (véase la gráfica 1).

3. ¿Qué podemos esperar para 2009?

El 27 de noviembre de 2008 un columnista afirmó lo siguiente:

Vea lo que está ocurriendo: un buen número de empresas —que durante noviembre e inicios de diciembre realizan largas reuniones de trabajo para planear sus estrategias y presupuestos para el año que viene— han pospuesto estas reuniones por la sencilla razón de que tanto directores como consejeros y asesores no tienen una idea acabada de qué pasará con su sector ni con la economía del país en los meses que vienen [...] La incertidumbre ha nublado los planes en el mundo corporativo a tal grado que inversiones ya aprobadas han sido pospuestas o, incluso, canceladas. La pregunta central [...] es si

México entrará o no en recesión. O dicho de otro modo, si la economía mexicana tendrá caídas sucesivas en su tasa de crecimiento en los trimestres por venir como se espera para Estados Unidos y la mayor parte de los países europeos [...] Recientemente he conversado con economistas independientes, funcionarios públicos, analistas financieros e inversionistas sobre el asunto y las respuestas que obtengo son tan vagas como “eso depende de lo que haga Estados Unidos”. A la conclusión a la que he llegado es [...] 1. Que el crecimiento económico en Estados Unidos será fuertemente negativo y que la economía mexicana no crecerá en 2009. 2. Que el impacto de la crisis externa afectará selectivamente a la economía: impacto fuerte a ciertos sectores mientras que otros verán reducido su ritmo de crecimiento. En el primer caso están el sector manufacturero, automotriz, comercio. En el segundo construcción, telecomunicaciones y turismo. 3. Que a nivel de la economía es probable que veamos los dos primeros trimestres de 2009 con crecimiento negativo y no pocos sectores en franca recesión desde el tercer trimestre de este año y durante todo 2009. Efectivamente, estamos al filo de la recesión y metidos ya en la parálisis del crecimiento económico (García, 2008).

Según los analistas económicos del sector privado encuestados por el Banco de México entre el 24 y 30 de octubre de 2008,

[...] los cuatro principales factores que podrían limitar el ritmo de la actividad económica en México durante los próximos seis meses son, en orden de importancia, los siguientes: primero, la debilidad del mercado externo y de la economía mundial (29% de las respuestas); segundo, la incertidumbre sobre la situación financiera internacional (20%); tercero, la falta de avances en materia de reformas estructurales (8%); y cuarto, el precio de exportación de petróleo (6%).

■ Cuadro 5 Producto interno bruto de México

Fecha de los pronósticos	Variaciones porcentuales anuales		
	2008	2009	2010
Enero de 2008	2.8	3.6	–
Septiembre de 2008	2.3	2.5	3.4
Octubre de 2008	2.0	1.0	2.8

Fuente: Pronósticos de los analistas económicos del sector privado (promedio).

Los pronósticos de estos economistas han cambiado a lo largo de 2008. Todavía en septiembre ellos creían, en promedio, que el PIB de México podría crecer 2.5% en 2009; pero un mes después corrigieron sus expectativas (lo mismo ha ocurrido en relación con otros indicadores económicos) (véase el cuadro 5).

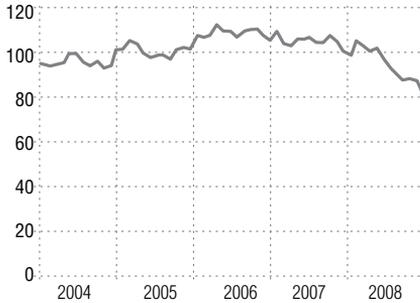
El 21 de noviembre de 2008, un economista mexicano escribió acerca de estos pronósticos:

Mi opinión es que estas revisiones a la baja seguirán en los meses siguientes, ajustándose a la realidad: es probable que terminemos con cifras de crecimiento negativas, no positivas. La otra cuestión importante es que, cuando los analistas se den cuenta del tamaño del boquete en EUA y otras partes del mundo, empezarán también a ver una recesión mucho más larga de lo ahora previsto. Tal vez el crecimiento negativo, tanto en EUA como en México, no sea tan grande como largo en el tiempo.⁶

Todo apunta hacia condiciones económicas más difíciles. En la más reciente recesión en México el empleo formal disminuyó (véase la gráfica 1).

6. Disponible en http://web.me.com/gerardovaldez/Estrategia_en_Finanzas_y_Economia/Blog/Entries/2008/11/21_Recesion_Corta.html

■ **Gráfica 2** México: Índice de confianza del consumidor (enero de 2003 = 100)



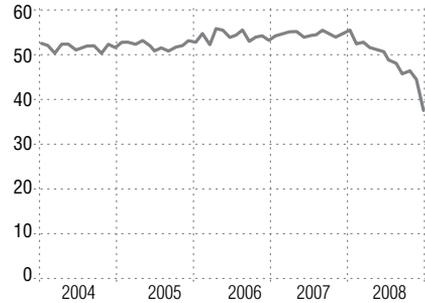
El INEGI construye este indicador con base en las respuestas de los consumidores a estas cinco preguntas:

1. Comparada con la situación económica que los miembros de este hogar tenían hace 12 meses, ¿cómo cree que es su situación en este momento?
2. ¿Cómo considera usted que será la situación económica de los miembros de este hogar dentro de 12 meses, respecto a la actual?
3. ¿Cómo considera usted la situación económica del país hoy en día comparada con la de hace 12 meses?
4. ¿Cómo considera usted que será la condición económica del país dentro de 12 meses respecto a la actual situación?
5. Comparando la situación económica actual con la de hace un año, ¿cómo considera en el momento actual las posibilidades de que usted o alguno de los integrantes de este hogar realice compras tales como muebles, televisor, lavadora, otros aparatos electrodomésticos, etcétera?

¿Qué piensan en México los dos agentes económicos más importantes, los productores y los consumidores? En octubre de 2008, la confianza de estos llegó a su punto mínimo desde que el INEGI calcula estos indicadores (véanse las gráficas 2 y 3).

En síntesis: no hay razones para el optimismo. Por tanto, “Al mal tiempo, buena cara”.

■ **Gráfica 3** México: Índice de confianza del productor (manufacturero)



Los cinco componentes de este índice son:

- Momento adecuado para invertir.
- Situación económica presente del país.
- Situación económica futura del país.
- Situación económica presente de la empresa.
- Situación económica futura de la empresa.

Bibliografía

- Barton, D., R. Newell y G. Wilson (2003). *Dangerous markets. Managing in financial crisis*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- Eichengreen, B. y R. Baldwin (eds.) (2008). *What G20 leaders must do to stabilize our economy and fix the financial system*, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Feldstein M. (ed.) (1991). *The risk of economic crisis*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Fondo Internacional Mundial, FMI (2008). *Global financial stability report*, Fondo Mundial Internacional, Washington, octubre.
- García, S. (2008). “¿Entrará México en recesión?”, en *Público*, Guadalajara, 27 de noviembre.
- Krugman, P. (2008). *The international finance multiplier*, Princeton University Press, Princeton, octubre.
- Roubini, N. (2008). “The coming financial pandemic”, en *Foreign Policy*, marzo-abril.
- Shiller, R.J. (2008). *The subprime solution. How today's global financial crisis happened, and what to do about it*, Princeton University Press, Princeton.
- Summers, L.H. (2000). “International financial crises: causes, prevention, and cures”, en *The American Economic Review*, mayo.
- The Conference Board (2008). “A slight deepening of the recessionary forecast”, noviembre [DE disponible en: <http://www.conference-board.org/economics/chiefeconomist.cfm>].

LA ECONOMÍA POST 2008: DEL COLAPSO A LA INCERTIDUMBRE

▪ Luis Ignacio Román Morales* ▪

El término crisis se emplea comúnmente no sólo para expresar las dificultades que se viven sino como *oportunidad*. Surgido del griego *krisis* (decisión), se entiende, entonces, que un momento crítico implica la posibilidad de tomar decisiones que rompan con inercias.

En el plano económico, 2008 marcó el desmoronamiento de grandes empresas corporativas que durante décadas habían crecido al amparo de las prácticas de “competitividad”, “libre mercado” y “calidad mundial”, sustentadas por los grandes grupos de poder político y económico en la mayor parte del mundo. El desmoronamiento también se presentó en los mercados bursátiles, hipotecarios, bancarios y financieros en general, acusando el fracaso de los procesos de desregulación económica, sostenidos bajo principios y teorías económicas que durante décadas han regido

* Economista por la UNAM, maestro y doctor en Economía por la Universidad de París. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2 y profesor titular en el ITESO.

no sólo a la mayor parte de los bancos centrales y los ministerios de finanzas o secretarías de hacienda sino también a las ideologías predominantes sobre el papel del estado, del mercado, de la sociedad, de la política y de la cultura misma. Por si no fuese suficiente, el mundo ha vivido otra crisis de inmensas dimensiones: la alimentaria, que repercute en un sensible incremento en la pobreza mundial.

La crisis actual marca posiblemente el fin económico del siglo XX, con casi una década de retraso, siendo tal vez el fin de la disputa del discurso omnipotente del mercado frente al discurso omnipotente del estado. Luego de la caída del muro de Berlín, parecía que el mercado avanzaría sin mayores problemas de legitimización social y política hacia su preeminencia plena. Sin embargo, los problemas sociales y ecológicos han seguido avanzando y polarizando las condiciones de vida en la mayor parte del planeta. En estas circunstancias, se advertía que las gigantescas corporaciones económicas serían las grandes ganadoras.

Durante la mayor parte del siglo XX, la empresa más grande del mundo fue General Motors; los principales cambios tecnológicos y organizacionales se presentaron en la industria automotriz, al punto que al mayor periodo de auge del capitalismo del siglo XX se le denominó “fordismo”, en reconocimiento a las prácticas de Ford; el capital financiero se expandió constantemente, desde la formación de cárteles y *trust*, hasta los grandes conglomerados de empresas, *joint-ventures* y alianzas estratégicas, lideradas por los grandes bancos, destacando el Citibank, que apenas en 2006 fue el banco más grande del mundo.

Ahora, en 2009, General Motors, Ford y el Citibank han recibido e implorado mayor ayuda del estado ante sus inmensas dificultades financieras. Gran parte de las principales instituciones financieras del mundo, especialmente de Estados Unidos, han quebrado, están en grandes dificultades financieras o han sido rescatadas por el estado. Se han multiplicado los escándalos por fraudes corporativos, desde la Société Generale

francesa hasta los 50 mil millones de dólares del megafraude de Bernard Madoff. Se han derrumbado las bolsas de valores y los estados nacionales de los países ricos recurren a enormes déficit fiscales para cubrir sus rescates. También han colapsado y se han evidenciado los fallos garrafales de las empresas calificadoras de inversión, ésas que nos dicen que tan “estables” son los países, las provincias y entidades federativas y las empresas. También están en crisis los *rankings* para ubicar a las economías y las empresas en términos de sus desarrollos productivos y económicos. Baste recordar que según el Foro Económico Mundial la economía más competitiva del mundo es la de Estados Unidos. ¿Cómo explicarse que esa economía sea la que haya arrastrado al mundo en su crisis más profunda desde 1929? Curiosamente la descomunal creación de dinero que se ha requerido para financiar los salvamentos de las grandes empresas no parece estar acompañada por un proceso hiperinflacionario sino, por el contrario, por riesgos de deflación en los países ricos.

La extensión de la crisis no sólo ha afectado a las empresas financieras e industriales. Un caso paradójico de sus efectos es el impacto sobre las instituciones académicas representativas de la cumbre del pensamiento económico promotor del libre mercado. La propia Universidad de Harvard se encuentra en una delicada situación financiera frente a su falta de previsiones adecuadas sobre la magnitud de la crisis.

En otros términos, las grandes empresas, los principales estados y las teorías predominantes de las últimas décadas están cuestionados en sus raíces. No se trata ahora de una situación que se reproduzca en México como las crisis de 1976, 1982, 1987 o 1994, ya que no va acompañada de grandes devaluaciones y de una inflación desorbitante, pero no por eso es menor sino de una crisis que impacta esencialmente en el empleo, en la sostenibilidad de las micro y pequeñas empresas, en las condiciones de trabajo del conjunto del aparato económico, incluyendo a los trabajadores de los grandes corporativos, en las finanzas de los estados, en la

seguridad social, en las posibilidades de refugio laboral de los migrantes económicos internacionales y que propicia la mayor polarización de la concentración de la riqueza.

En el caso mexicano baste recordar el tono de los discursos de las campañas presidenciales de 2006, en lo que se consideraba como el gran logro nacional el haber alcanzado una supuesta estabilidad macroeconómica, expresada en el abatimiento de la inflación, de la inestabilidad cambiaria, del déficit fiscal y del déficit externo. Se decía entonces —y hasta inicios de 2008— que México estaba económicamente blindado contra las crisis (dado el gran cúmulo de reservas monetarias en divisas) y que una pretensión de déficit fiscal (expresado como gasto populista) o la búsqueda de un papel protagónico más fuerte del estado, suponía una amenaza. Difícilmente podrá advertirse ahora, en 2009, un discurso empresarial en el que se cuestione la generación de déficit público para el rescate de empresas privadas; tampoco hubo en 2008 grupo alguno de poder preponderante, económico o político, que cuestionara las subastas de divisas del Banco de México, y la consecuente pérdida de reservas internacionales y de “fortaleza financiera”. La inflación fue más de 50% superior a la esperada (6.5% *vs.* 3.8%), el déficit externo se incrementó sustancialmente y se incrementará con mayor velocidad en 2009. El discurso de la llamada “estabilidad macroeconómica” parece abandonado, tratando de ser olvidado por sus férreos defensores hace apenas un año.

En asuntos monetarios, las presiones sobre la paridad pueden aumentar, al combinarse impactos externos e internos. Visto desde una perspectiva de “tipo de cambio real”, la paridad de equilibrio en la balanza de pagos debería ser inferior a los 13.00 pesos por dólar. Sin embargo, la necesidad de divisas por parte de los corporativos empresariales mexicanos endeudados en dólares, el repunte de la inflación y la sensible caída de los ingresos petroleros cuando venza el “seguro de precio” que actualmente se tiene (a 70 dólares el barril) y continúe reduciéndose la pro-

ducción por agotamiento en los yacimientos, provocarán en su conjunto mayores dificultades en el tipo de cambio hacia el fin de 2009.

En suma, las circunstancias para México en este año se anuncian especialmente negativas: disminuirá el producto interno bruto (PIB), habrá menos empleo asegurado, se mantendrá una inflación elevada, se deteriorará la distribución del ingreso, se reducirán las remesas de los migrantes, se resquebrajarán los equilibrios financieros, fiscal y externo, se reducirán las reservas internacionales y se contará con un peso más débil ante los avatares internacionales. Todo ello no cuadra exactamente con una carta de año nuevo expresando nuestros mejores deseos ¿En qué consiste entonces la posibilidad de tomar decisiones que permitan romper inercias?

En este texto esbozaremos el estallido de la crisis financiera y de la recesión en el plano internacional en 2008, el caso mexicano y una reflexión sobre las posibilidades que puede ofrecer una crisis como la que estamos padeciendo.

1. Crónica de una recesión anunciada

Desde enero de 2008 se anunciaron los síntomas de una situación extremadamente delicada. El desempleo en Estados Unidos llegó a 5% en noviembre de 2007, luego de su peor comportamiento desde 2003. Después se sabría que, tanto en el último trimestre de 2007 como en el primero de 2008, el PIB estadounidense había crecido a una tasa anual de 0.6%. Luego de un *impasse* en el segundo trimestre, se presentaron caídas netas en el tercero y cuarto, lo que en 2009 evidencia la crítica situación de este país.

El concepto más recurrente de recesión indica que ésta se presenta cuando una economía sufre al menos en dos trimestres consecutivos caída en su producción, respecto al mismo periodo del año precedente.

Esta situación no se dio en Estados Unidos a fines de 2007 e inicios de 2008, pero estuvo a punto de darse. Sin mayores cálculos ello no implicaba técnicamente una recesión, pero un crecimiento de 0.6% estaba en la frontera de la recesión. De hecho, se inició la discusión técnica sobre si Estados Unidos estaba o no en recesión en ese momento.¹ A partir de un modelo econométrico que incluyó diversas variables financieras, productivas y de empleo, se estableció retrospectivamente, en noviembre de 2008, la declaratoria oficial de que Estados Unidos estaba en recesión desde inicios de ese mismo año.

Sin embargo, las recesiones no son fenómenos extraordinarios sino recurrentes. De hecho, en esta misma década, Estados Unidos estuvo en recesión en 2001, sin que ello haya provocado el marasmo que hoy está experimentando el mundo. Si bien el ataque a las Torres Gemelas y las invasiones a Irak y Afganistán permitieron desviar la atención y luego paliar la recesión estadounidense, ésta no hubiera alcanzado las dimensiones que hoy se advierten. Entonces, la cuestión no es la existencia o no de recesión, sino sobre lo que ahora la hace diferente en términos de magnitud, de duración, de causas y de posibles soluciones a la misma.

Las raíces estructurales de la situación actual pueden advertirse en la profunda desvinculación entre lo que en economía se denominan las *esferas real y financiera*. La primera expresa el comportamiento de la generación directa de riqueza (el PIB), los medios directos para lograrla (como la inversión productiva y el empleo) y el contexto distributivo de los beneficios de esa riqueza (la concentración del ingreso corriente y del patrimonio entre los distintos estratos sociales). Cuanto más débil sea la

1. Según el Buró Nacional de Investigación Económica (NBER, por sus siglas en inglés) una recesión implica una caída significativa en la actividad económica y que dura más de unos pocos meses y afecta el empleo, el ingreso personal, la producción industrial, y las ventas en el sector manufacturero y minorista (tomado de *CNNExpansión*, 8 de enero de 2008).

generación de riqueza, menor sea la inversión y el empleo para generarla y más se concentren sus beneficios en pocas manos, entonces las condiciones de desarrollo serán más difíciles. Si a ello le agregamos la pérdida de sustentabilidad ecológica de dicha generación de riqueza, la situación se deteriora con mayor gravedad.

Por su parte, la esfera financiera refiere el comportamiento de los medios monetarios que teóricamente permiten dirigir los recursos económicos que requiere cada mercado para generar, distribuir y consumir la riqueza. Para que ésta se pueda vender y consumir, no basta con que se produzca sino que se necesita vender y para ello se requiere comercio, dinero y la fijación de precios. Las instituciones financieras son supuestamente las encargadas de captar ahorro de los hogares para prestarlo a los inversionistas; las bolsas de valores son un medio de participación de la población en la adquisición de activos de las empresas (acciones) o de financiamiento para las futuras inversiones de las mismas (obligaciones); el comercio internacional permite intercambiar la producción de distintos países y el comercio interno coloca la producción creada nacional e internacionalmente a disposición de los consumidores. Por lo tanto, la esfera financiera tendría como fin permitir que opere de manera adecuada y llegue al consumo la riqueza generada en la esfera real.

Sin embargo, en las últimas décadas, las esferas real y monetaria han corrido de manera autónoma una de la otra. El crecimiento en la cantidad de dinero que se mueve en las bolsas de valores y en los bancos centrales del mundo dista mucho de corresponderse con el crecimiento en la producción. Las ganancias se derivan más de un “buen negocio” que de una “buena empresa”. En última instancia, parecería que la riqueza estuviese generada por el dinero mismo y no por la producción real. Entender la riqueza de ese modo implica un retroceso descomunal en las formas de operación y regulación de las economías, justificando prácticas de desregulación económica y de libre mercado que, en última instancia, se

colapsan ante la inexistencia de una producción que sustente el desarrollo y las posibilidades reales de satisfacción de las necesidades de consumo de las sociedades.

En su prefacio al libro *La violencia de la moneda* (Aglietta y Orléan, 1982), Jaques Attali lo elogia señalando:

Primero muestra la nulidad trágica de las teorías que desde los clásicos hasta los marxistas, han eliminado la moneda para intentar construir una economía puramente cuantitativa, en la cual los intercambios se hacen en función de valores objetivos determinados por la escasez de las cosas o por la cantidad de trabajo incorporado en ellas. Por tanto, dentro de esas teorías, para hablar de la moneda es necesario forzar los conceptos, como cuando se agregan cosas a una valija ya demasiado llena. El resultado es ridículo, deplorable, ingenuo, pero también perjudicial: cuando esa teoría conduce a las dogmáticas políticas monetarias autónomas que tanto hacen daño hoy en día a las naciones que las emplean, ya no se trata sólo de faltas teóricas, sino de cosas serias, muy serias. *En los años que vienen van a desempeñar un papel determinante en la crisis de las economías occidentales.*

Si ya desde inicios de la década de los ochenta aparecía como previsible una situación como la que hoy se manifiesta, la acumulación de presión de tres décadas de desregulación financiera pudo haber conducido al estallido de las mismas y a la necesidad de construir un nuevo orden regulatorio y productivo, que permita articular, de nuevas maneras, la relación entre las esferas real y financiera.

La situación actual rebasa, por consiguiente, un problema circunscrito a un origen de irresponsabilidad de empresas hipotecarias de vivienda (lo que no las exime), de las decisiones autónomas tomadas por los directivos de los grandes corporativos o de la laxitud o dogmatismo de las auto-

ridades monetarias. Ello evidentemente ha existido y seguro que sigue existiendo, pero el problema es más profundo, concierne a la forma de concebir el conjunto del sistema económico.

2. La crisis hipotecaria: la gota que derramó el vaso

Si bien la crisis hipotecaria no fue la única o la principal causante de la situación actual, sí es un buen ejemplo de la forma en que se genera supuesta riqueza sin una contraparte productiva real.

A partir de la desregulación financiera en Estados Unidos y reforzado por las reducciones en las tasas de interés estadounidenses de mediados de esta década, se generó un auge del crédito inmobiliario, basado no sólo en la lógica de compra de vivienda por parte del público, sino también de especulación con los valores de los inmuebles, en la expectativa de que fuesen un proyecto de inversión más rentable que las inversiones bancarias tradicionales. De esta forma se otorgaron créditos en favor de compradores de vivienda, por montos significativamente superiores a las capacidades de reembolso del deudor.

La idea no era que el deudor se quedase definitivamente con el inmueble adquirido, sino que al incrementarse el valor de la propiedad, su eventual reventa redituara más beneficios que el pago de intereses que dicho deudor tuviese que hacer. Supongamos que por un crédito de casa por 500 mil dólares el deudor tuviese que pagar al cabo de cinco años 50 mil dólares de intereses, pero el valor de la propiedad hubiese aumentado a 600 mil dólares. En ese caso la reventa del inmueble le reportaría 100 mil dólares al deudor, con los que restaría un saldo positivo de 50 mil dólares, luego del pago de intereses. De esa manera ganarían tanto el deudor como las instituciones financieras involucradas, pese a que el primero no tuviera ingresos suficientes como para sostener, en el largo plazo, la compra de un inmueble de 500 mil dólares.

Adicionalmente, la lógica financiera desde la década de los noventa ha partido del principio de dilución del riesgo crediticio entre distintas instituciones, por lo cual la sociedad hipotecaria no es necesariamente la otorgante del crédito, sino una empresa intermediaria entre los deudores y los bancos; por eso, los beneficios para la entidad financiera dependían de sus comisiones por el otorgamiento de créditos y no directamente por los intereses generados.

En estas circunstancias, los bancos acumularon préstamos otorgados a deudores que dependían de la creciente apreciación en el costo de las viviendas para poder garantizar su solvencia. A partir de tales préstamos emitieron bonos de portafolios en los mercados bursátiles (como las *Collateralized Debt Obligation* y las *Collateralized Mortgage-backed Obligations*, CDO y CMO), en los que se incluían múltiples créditos en documentos que “empaquetaban” las deudas hipotecarias y estaban garantizados por el valor de las propiedades involucradas. Los réditos de los bonos estarían sustentados en el pago de los créditos por parte de los deudores hipotecarios.

Los bonos hipotecarios fueron, a su vez, calificados por financieras internacionales (como en función del nivel de riesgo que significaban, bajo el principio de que a mayor riesgo se ofrecía un interés mayor). Se vendieron a *inversionistas institucionales*, como bancos, sector público local, organizaciones civiles, etc., o bien, los de mayor riesgo a sociedades instaladas en paraísos financieros internacionales, bajo prácticamente ninguna regulación ni mecanismo de seguimiento (como Aruba o las islas Caimán), generando elevados intereses.

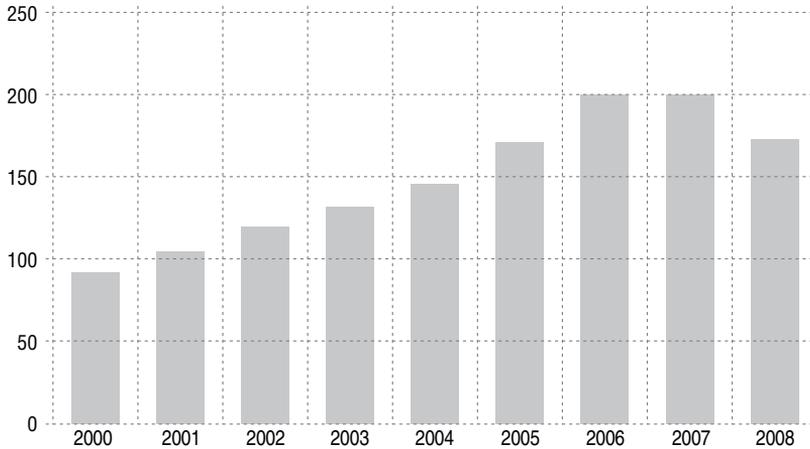
Las sociedades hipotecarias (como Freddie Mac o Fannie Mae, Indy-mac Bank) y los bancos (como el Bank of America o el Citibank) apuntalaban su inversión mediante el contrato de aseguradoras (como Merrill Lynch, Bear Stearns, AIG o SP), garantizando el pago de los créditos cuando el deudor original cayera en mora (*credit default swaps*’, produc-

tos derivados de crédito que cubren contra el riesgo de impago de una deuda). Si el deudor hipotecario no podía pagar, entonces el crédito era garantizado por la empresa aseguradora. De esta forma, mientras no se generara una masificación de la moratoria de créditos, la empresa aseguradora obtenía grandes beneficios, pues recibía constantemente comisiones por aseguramiento, sin tener que entregar nada a cambio.

En suma, todo este entramado de sociedades hipotecarias, bancos de crédito, casas de bolsa, “inversionistas institucionales”, empresas aseguradoras, sociedades financieras instaladas en paraísos fiscales, etc., lograban grandes utilidades basadas en la premisa de que el precio de los inmuebles no cesaría de aumentar y que tal aumento sería suficiente para que los deudores inmobiliarios mantuvieran sus pagos a las instituciones financieras.

En otros términos, se construyó un rascacielos sin cimientos. Para que los precios de los inmuebles siguiesen creciendo permanentemente se hubiera requerido que la demanda de vivienda así lo hiciese, para lo cual se necesitaba el cumplimiento de condiciones que no podían reproducirse al infinito, como las bajas tasas de interés y el endeudamiento continuo de los hogares, junto con incrementos reales constantes en su poder de compra y el aumento en la producción y empleo. Esas condiciones no podían cumplirse en una economía basada en la concentración especulativa de las ganancias. Cuando las tasas de interés comenzaron a subir, el precio de las viviendas detuvo su alza (2007) y luego comenzó a reducirse (véase la gráfica 1). Se cayó el castillo de naipes de las sociedades hipotecarias y con ello la estabilidad del conjunto del sistema financiero. Las hipotecas de alto riesgo (*subprime*) dejaron de pagarse y con ello arrastraron en crisis al conjunto del sistema financiero. La gráfica muestra el índice de precios de las casas considerando construcciones iguales a lo largo del tiempo (método Case-Shiller).

■ **Gráfica 1** Índice de casas de S&P (Case-Shiller), 2000–2008



Fuente: McClatchy-Tribune.

3. De la crisis financiera a la productiva

A inicios de 2008 las grandes sociedades financieras debatían sobre la existencia de una recesión en Estados Unidos. Merrill Lynch afirmaba que ya estaban en recesión; Goldman Sachs temía que ésta llegara, mientras que Lehman Brothers no esperaba recesión alguna. La quiebra y la desaparición de esta última, en septiembre de ese mismo año, marcaría el inicio de un mes de desmoronamiento de las bolsas de valores en el mundo y uno de los golpes más fuertes que hasta ahora ha mostrado la recesión. Merrill Lynch tampoco existe ya como empresa independiente. Otros grandes bancos de inversión, como Goldam Sachs y Morgan Stanley, se transformaron en bancos comerciales, menos poderosos y más regulados.

El 28 de noviembre el Buró Nacional de Investigación Económica de Estados Unidos declaró oficialmente la recesión y estimó que ésta había

iniciado desde diciembre de 2007, no por la presencia de dos trimestres consecutivos en el PIB, sino por las reducciones en el empleo, la inversión y la demanda, asociadas a un muy débil crecimiento en la producción.

La crisis se fue transmitiendo de las sociedades hipotecarias a los bancos, a las aseguradoras y a las empresas industriales. Algunos de los íconos bancarios estadounidenses también entraron en una profunda crisis, desde el Bank of America hasta el Citibank. El salvamento de estos bancos correría entonces a cargo de los grandes inversionistas de Asia del Pacífico y del Medio Oriente.

Al hacerse evidente la crisis, las instituciones financieras internacionales comenzaron a recortar las expectativas de crecimiento para todo el mundo. Luego lo hicieron lo propio la Reserva Federal estadounidense, los grupos bancarios y las autoridades económicas nacionales en la mayor parte del mundo. Como ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyectaba en octubre de 2007 un crecimiento económico mundial de 4.8% para 2008; en junio del propio 2008 la estimación ya estaba en 3.7%.

Para el segundo semestre de 2008 la situación crítica era evidente. En una entrevista al director-gerente del FMI, Dominique Strauss Khan, se le preguntó si el miedo era el principal enemigo de la economía, como antes lo había mencionado el presidente francés Sarkozy. Strauss Khan respondió que el principal enemigo había sido el olvido del miedo, el olvido del riesgo especulativo. De hecho reprochó que algunos gobiernos hubiesen menospreciado el riesgo de recesión cuando los signos eran evidentes (bien pudo haberse referido a los casos que consideraban que la crisis apenas les iba a afectar como un ligero catarrito).²

2. *Le Journal du Dimanche*, París, 14 septiembre 2008.

Las estimaciones para 2009 son constantemente negativas. De hecho, desde octubre de 2008 la correduría Fitch estimaba un decrecimiento general en el tamaño de las economías más grandes del mundo. Ya no se trata sólo de que el crecimiento se haya detenido, sino de la destrucción de las capacidades productivas. El crecimiento esperado en la economía mundial es de 1%, lo que considerando el crecimiento demográfico significa una caída en el producto mundial por habitante. De hecho, el crecimiento se centrará en los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China), en los que Fitch estima un crecimiento promedio de 5.7%. En cuanto a los países ricos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) espera una caída promedio de 0.3%, encabezada por una reducción de 0.9% en el PIB estadounidense.

Visto en el nivel de las empresas, la debacle de las financieras de 2008 se propagó, y con mucho más riesgos, al sector industrial, principalmente el automotriz. La situación de las tres grandes hermanas de Estados Unidos (General Motors, Ford y Chrysler) es crítica, por lo que han requerido grandes inyecciones de dinero público para sobrevivir en el corto plazo.

En los últimos meses, a partir de las reuniones de los gobiernos de los países más poderosos y de algunas economías de menor tamaño, como la mexicana, se consensa la necesidad de construir una nueva arquitectura financiera mundial; un nuevo orden regulatorio de las finanzas mundiales. De hecho, el ascenso de Obama a la presidencia de Estados Unidos ha generado, al menos, la expectativa sobre la posibilidad de reorientar la lógica del poder público hacia la esfera real de la economía y una regulación mayor y más eficiente de la esfera financiera.

4. El tsunami bursátil

El 21 de enero de 2008 fue advertido por las agencias noticiosas como el momento de un colapso en las bolsas mundiales. Visto en retrospectiva de

lo que fue este año, y especialmente del periodo del 14 de septiembre al 13 de octubre, tal *colapso* de enero fue tan solo un anuncio de las situaciones mucho más graves que sobrevendrían en el segundo semestre.³

La expresión más directa de la crisis es el derrumbe de las bolsas de valores. El principal índice de precios de la bolsa de Nueva York, el Dow Jones, a inicios de 2009 se encuentra en niveles inferiores a los que tenía en 2003. Es como si las ganancias bursátiles de todo un lustro se fueran esfumado, aunque no fue así. Quienes vendieron a precios altos se han beneficiado de este proceso. Las frenéticas transacciones en las bolsas refieren constantes ganadores y perdedores, tanto en periodos de alza como en los propios momentos críticos.

Para ofrecer una idea de la magnitud de los movimientos bursátiles en Estados Unidos cabe mencionar que caídas como la del 16 de septiembre de 2008 o incrementos como los del 13 de octubre pasado equivalen a montos similares al de la riqueza económica total (PIB) generada por México en todo un año.

El mecanismo fundamental para detener las caídas ha sido la reducción de las tasas de interés de los bonos gubernamentales, especialmente los del Tesoro estadounidense. La lógica es la siguiente: el inversionista financiero tiene como opción depositar su dinero en el sistema bursátil o en el bancario. Si el Estado presiona a la baja las tasas de interés, entonces la ganancia por tener el dinero en el sistema bancario es menor y el inversionista migrará al sistema financiero, donde el riesgo es mayor pero la rentabilidad también puede serlo. Desde este esquema, la reducción en las tasas de interés implica una estrategia para favorecer el consumo de

3. El 14 de setiembre se anunció la inminente quiebra de Lehman Brothers, mientras que a partir del 13 de octubre se recuperaron los mercados tras el anuncio de una acción de rescate coordinada entre las economías desarrolladas.

los hogares y detener la caída en la producción, así como para evitar que los capitales salgan del sistema bursátil y contribuyan a su colapso.

Así, desde septiembre pasado se han reducido constantemente las tasas de interés en Estados Unidos al punto de que la tasa interbancaria de fondos federales está, desde fines de 2008, en 0.25%. De mediados de octubre a inicios de enero las bolsas se han recuperado de manera significativa, aunque el comportamiento de enero de 2009 muestra nuevas caídas y el mantenimiento de la incertidumbre sobre el comportamiento económico, tanto internacional como de Estados Unidos.

Es posible que el impacto más directo de la crisis bursátil sobre un mayor número de hogares no sea sólo por la inversión directa de éstos en operaciones de bolsa, sino por dos factores indirectos: por una parte, la pérdida de rentabilidad, el aumento en la deuda y la descapitalización de grandes empresas, lo que trae consigo caídas en la inversión real y, por consiguiente, en los niveles de generación de empleo; por otra, la desvalorización de los fondos de pensiones y su impacto en los recursos de que puedan disfrutar los trabajadores para su periodo de jubilación.

5. Los déficits públicos

Si hay algún elemento que muestra claramente la incongruencia entre los discursos de libre mercado y las prácticas económicas de los poderes públicos de las potencias económicas internacionales es el exceso en los gastos de dichos poderes respecto a sus ingresos.

En general, el déficit público de Estados Unidos es el mayor del mundo, aunque durante la administración Clinton se redujo en forma considerable. La cuestión ahora es que los megarrescates públicos de entidades financieras e industrias en quiebra involucran operaciones que llegan a los 152 mil millones de dólares, como fue el caso de la aseguradora AIG (luego de que el anuncio original refería 85 mil millones).

Estas operaciones implican, por una parte, que el Estado adopte empresas asociadas a diversos sectores económicos en los que el propio gobierno no desea participar. En otras palabras, se convierte en Estado interventor contra su propia voluntad, dada la inoperancia de la empresa privada y la necesidad económica de evitar su desaparición. Esto se contrapone con los principios básicos de la promoción del libre mercado basada en la afirmación de que la inversión privada es eficiente porque el inversionista arriesga su propio capital, a diferencia de la inversión pública en la que el gobernante invierte con recursos ajenos, sin conocimiento y en competencia desleal con el inversor privado. Por el contrario, en este caso la empresa privada es rescatada con recursos de toda la sociedad, que debe hacerla eficiente para permitir la continuidad en su funcionamiento.

Por otra parte, los rescates gubernamentales implican una inmensa inyección de recursos públicos que no están en las arcas públicas; esto significa un proceso de endeudamiento que teóricamente debe pagar el propio sector público. El rescate financiero aprobado por el Congreso para el gobierno de Estados Unidos fue por 700 mil millones de dólares (el PIB de México es de 900 mil). Además, tal paquete no incluye múltiples formas de intervención pública para estabilizar la bolsa de valores y mecanismos de apoyo previos al paquete de rescate. Para el año fiscal 2009 el gobierno estadounidense espera un déficit fiscal de 482 mil millones de dólares, lo que acumulado al déficit de años previos suma una deuda gubernamental de 10.2 billones de dólares (escala larga: un billón = un millón de millones).⁴

4. De hecho, los montos acumulados de deudas y déficit comienzan a hacer referencias recurrentes a trillones de dólares en escala corta (10^{12} utilizada comúnmente en Estados Unidos).

De igual modo, en la Unión Europea se autorizó el incremento del déficit fiscal de los países miembros, lo que les permite generar inyecciones masivas de recursos para el rescate de las empresas en quiebra. En Asia ocurren procesos similares, lo cual en conjunto implica el abandono de los principios de equilibrio presupuestal público, considerados para el caso de México como una condición básica para la construcción de la política económica.

6. La crisis alimentaria y de energéticos

Además de la situación descrita, durante 2008 se presentó otra enorme crisis internacional, la alimentaria, caracterizada por el acelerado aumento en los precios de los bienes alimentarios, al mismo tiempo que disminuían los precios de los productos de alta tecnología.

Lo anterior genera un fenómeno paradójico: la presencia simultánea de presiones inflacionarias y deflacionarias, lo que relativizaría significativamente la importancia de la cifra global de incremento de los precios.

En efecto, si una proporción significativa de bienes tiende a subir de precio y otra tiende a bajar, entonces lo que habría que explicar no es la “estabilidad de precios”, sino por qué generan efectos contradictorios entre ambos tipos de bienes y las implicaciones que esto tiene.

Mientras que los productos de alta tecnología tienden a banalizarse y estandarizarse, los bienes alimentarios son cada vez más escasos y caros, debido a múltiples factores, tales como:

- Las pérdidas de cosechas derivadas de las sequías e inundaciones asociadas los cambios climáticos.
- El uso creciente de la agricultura para la producción de biocombustibles.
- El uso creciente de la producción agrícola en los países subdesarrollados orientada fundamentalmente para la exportación, sustituyéndose

la producción de básicos por cultivos forrajeros, industriales o frutas y hortalizas.

- El incremento en los costos de transporte de los productos, dado el creciente precio de los energéticos durante la mayor parte de 2008 (de hecho Oxfam estimó que 30% del incremento en los precios de los alimentos se debió al aumento en los precios de los combustibles).
- El incremento en la demanda de bienes básicos por parte de las economías más dinámicas y pobladas del mundo (China e India).
- La monopolización en los procesos de producción y comercialización de los productos.

Otro espacio de crisis ha sido el energético, contrarrestado a fines de 2008 y lo que va de 2009 por la magnitud de la crisis que ha producido el desplome de los precios de los combustibles. En particular, el aumento en los precios de las gasolineras atizó las expectativas inflacionarias en la mayor parte de los países industrializados.

7. ¿Y quién paga todo esto?

Si consideramos a la empresa como un espacio en el que interactúan intereses diversos, difícilmente podríamos catalogar a la empresa corporativa como la responsable de la situación actual, puesto que allí se reúnen intereses diversos y contradictorios. Sin embargo, en ellas se encuentran grupos de poder que toman decisiones centrales, entre las que se encuentran el manejo de los recursos financieros y productivos. A la cabeza de esas estructuras se hallan los CEO, es decir, los presidentes o directores generales, que han tomado parte de las decisiones fundamentales de esas empresas. Tales decisiones inciden sobre sociedades enteras y aun rebasan las fronteras nacionales.

La experiencia reciente ha mostrado los efectos social, económica y ecológicamente desastrosos de estas *políticas privadas*, que han sido determinantes ante la subordinación de las políticas públicas en favor de la desregulación de los mercados.

Cabe entonces preguntarse cuál ha sido la responsabilidad asumida por los tomadores de decisiones empresariales que han precipitado la crisis en la vida pública, así como las repercusiones sobre los trabajadores en general y particularmente sobre los de esas mismas empresas corporativas.

El balance general es el de decenas de miles de despidos en cada una de las grandes empresas que han sido llevadas al atolladero. Sean las financieras, las automotrices, las electrónicas o la industria tradicional, los primeros afectados han sido los trabajadores de las propias empresas, de sus empresas proveedoras y del tejido productivo y comercial asociado a ellas.

Resulta paradójico que en estas circunstancias la empresa calificadora Interbrand colocara al Citibank, a Merrill Lynch (desaparecida), a Morgan Stanley, a Ford y a AIG entre las 54 mejores marcas del mundo en 2008.

Los directores de los grandes corporativos entre 2005 y 2007, determinantes en las decisiones que han llevado a la situación actual, tuvieron grandes remuneraciones (información tomada de diversas notas de *CNNExpansión*, durante 2008):

- Charles Prince, ex director de Citibank, recibió en 2006, 25.6 millones de dólares en efectivo, acciones y opciones del banco. El ingreso mínimo de los miembros de la junta directiva fue de 260 mil dólares al año.
- Stan O'Neal, de Merrill Lynch, recibió 48 millones de dólares. Cada miembro de la junta directiva percibió al menos 225 mil dólares al año.

El sucesor de O'Neal, John Thain, recibió en diciembre de 2007, por hacerse cargo de la situación en un momento crítico, 83 millones de dólares.

- John Mack, del banco Morgan Stanley, recibió 41.3 millones de dólares en 2007 como compensación en el programa de reparto de acciones del banco. Morgan tuvo en ese año sus primeras pérdidas en 72 años.
- Los ingresos de los altos ejecutivos no se restringieron a los países ricos: en Brasil, China e India creció 20% el número de *individuos de alto poder adquisitivo*, es decir, con más de un millón de dólares en activos invertibles. En nivel mundial el crecimiento fue de 6%, lo que de de cualquier forma rebasa ampliamente las tasas de crecimiento de la población y de la producción mundial. Es decir, muestra la intensificación de la polarización mundial de la riqueza.
- En el caso de los individuos con ultra alto poder adquisitivo, con más de cuatro millones de dólares en activos invertibles, el crecimiento fue superior: 8.8%, según la consultora internacional Capgemini... Mientras tanto, más de mil millones de personas deben tratar de sortear la crisis alimentaria con ingresos inferiores a un dólar diario.
- Según AP, los directores ejecutivos de las empresas que cotizan en el índice neoyorkino Standard & Poor's 500 recibieron, en 2007, una remuneración promedio individual de 8.4 millones de dólares, lo que significó un incremento de 280 mil dólares respecto al año anterior.
- Rick Wagoner, de General Motors, cerró cuatro plantas automotrices en 2007, despidiendo a decenas de miles de trabajadores, las ventas bajaron 19%, la empresa perdió 39 mil millones de dólares, pero Wagoner ganó 15.7 millones de dólares, lo que le representó un incremento de 64% en su remuneración (hay que compensar por tanto estrés que debe haber sufrido). En 2008 su remuneración bajó a *sólo* 8.9 millones de dólares.

- KB home fue una de las empresas hipotecarias que desencadenó la crisis financiera. En 2007 perdió 930 millones de dólares y sus acciones bajaron 60%. Pero su director, Mezger, percibió 24.4 millones de dólares, según cálculo de la AP, incluida una bonificación de seis millones en efectivo.
- En las empresas financieras que tuvieron el mismo gerente general dos años seguidos, la paga promedio bajó un 4.25% y fue de 8.7 millones de dólares en 2007. Esa merma fue inferior a la disminución de las ganancias (6%), y a la desvalorización de sus acciones (15%), de acuerdo con Capital IQ, servicio informativo usado por Standard & Poor's.
- En el sector energético, los grandes directivos incrementaron 32% sus ingresos en 2007.
- Simultáneamente, las familias de clase media en Estados Unidos han disminuido sus ingresos reales en 1,175 dólares entre 2000 y 2007. Los gastos en gasolina, colegios y alimentos han presionado para la generación de un endeudamiento creciente en tarjetas de crédito, por lo que 10% del gasto disponible se dedica a cubrir el servicio de tales deudas.
- James Cayne fue director de Bear Stearns en 2008. Cuando la empresa estaba ya al borde de la quiebra, dedicó 21 días hábiles de un solo mes a jugar golf y bridge.
- Daniel Mudd, CEO de la hipotecaria Freddie Mac, en 2007 percibió ese año 11.7 millones de dólares. La empresa quebró en 2008.
- Su contraparte en Fannie Mac, también quebrada, Richard Syron ganó, en 2007, 18.3 millones de dólares.
- Richard Fuld, CEO de Lehman Brothers, la empresa que desencadenó con su quiebra el mayor derrumbe en las bolsas de valores del mundo en septiembre de 2008, ganó 40 millones de dólares en 2007 y recibió un bono de compensación de 22 millones en marzo de 2008.

- Robert Willumstad, de AIG (la empresa rescatada originalmente por 85 mil millones de dólares por el gobierno estadounidense), al menos se negó a cobrar la compensación que se le había asignado de 22 millones de dólares.
- Alan Fishman duró 18 días como CEO del hoy quebrado banco de ahorro y crédito Washington Mutual. Él se retiró con un bono de 7.5 millones de dólares por haber entrado a dirigir la empresa, y salió con más de seis millones de dólares como compensación por el despido.
- Simultáneamente, el nivel de despidos es el peor en Estados Unidos desde 1974. Sólo en noviembre de 2008 se perdieron 533 mil empleos y 35% de las grandes empresas prevé hacer despidos en 2009.

8. El impacto sobre México

El gobierno mexicano, las empresas mexicanas y el sistema bancario mexicano no dependen del crédito externo, por lo mismo esta situación de volatilidad no está contagiando de manera directa a nuestros mercados.⁵

La economía mexicana es la más dependiente del mundo respecto a la de Estados Unidos: más de 80% de las exportaciones se dirigen a ese país, la mayoría de las importaciones y de las inversiones extranjeras también provienen de allí, la tecnología utilizada en México tiene su origen principalmente en Estados Unidos y el dólar es clave como signo de valor y medio de cambio en grandes inversiones en nuestro país. En tales condiciones será difícil que pueda alejarse de la situación estadounidense.

5. Esto lo dijo Agustín Carstens, secretario de Hacienda, durante una visita a Washington, el 29 septiembre de 2008.

La crisis deberá impactar especialmente en términos de la caída de la producción del país y de parte de sus componentes (consumo privado, inversión y exportaciones). Esto repercutirá, de manera directa, en una caída del empleo formal y en una mayor competencia en el mercado de trabajo, lo cual facilitará que se incrementen las condiciones de trabajo más volátiles y precarias. Ello se agravará por las menores posibilidades de empleo para inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, lo que reducirá el éxodo hacia aquel país y un eventual regreso de trabajadores mexicanos que habían migrado en años previos. En términos de balanza de pagos impactará especialmente en la reducción de exportación por el descenso de los precios del petróleo (sobre todo cuando se venza el seguro de precio de exportación contratado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP), por la disminución de remesas de los migrantes en Estados Unidos y por la reducción de las exportaciones tradicionales, principalmente maquiladoras. En cuanto a la inflación, es posible que sea menor que la de 2008, pero se mantendrán precios crecientes debido a la depreciación que ha tenido el peso y al mantenimiento de elevadas tasas de interés que impactan sobre los costos de producción. Por último, en cuanto a paridad cambiaria, los riesgos provienen del incremento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; del agotamiento de yacimientos petroleros y la caída en los precios petroleros; de los problemas que tengan empresas privadas mexicanas para pagar sus créditos externos y del uso de las reservas de divisas para salvar a dichas empresas.

En estas circunstancias, ¿cómo es posible afirmar que la crisis representa una posibilidad de decisión real, una oportunidad? Pese a todo, consideramos que sí, por los siguientes aspectos:

- En el plano internacional ya se facilitó la realización de una alternancia política que puede ser real en Estados Unidos en términos de estrategia

económica, priorizando en mayor medida la esfera real sobre los intereses financieros y especulativos.

- El estrechamiento del mercado externo puede representar una opción para reponderar la importancia del mercado interno y la producción para la satisfacción de las necesidades locales.
- El hecho de que la crisis tenga su mayor expresión en Estados Unidos puede presionar para que México diversifique su orientación a los mercados internacionales, reponderando favorablemente sus relaciones económicas y sociales con América Latina, Europa, Asia del Pacífico y de manera eventual con el resto del mundo.
- La posible renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en especial en torno a los acuerdos paralelos laboral y ambiental, podría causar una reducción sensible de la inversión extranjera depredatoria, es decir, de aquella que se instala en México para evitar el cumplimiento de derechos laborales y sociales esenciales para los trabajadores o las restricciones al deterioro del medio ambiente. En cambio, México podría ser más atractivo para la llegada de inversiones asociadas a procesos de largo plazo, mayor involucramiento de los trabajadores en la vida de las empresas, mayores encadenamientos productivos y más respeto ambiental.
- En términos de migración internacional, la reducción del éxodo poblacional hacia Estados Unidos podrá significar una disminución en las remesas, pero también la posibilidad de establecer una política de reactivación del campo mexicano en favor de la satisfacción de necesidades del mercado interno. Para que esto fuese factible se requeriría una política deliberada al respecto.
- La crisis actual evidencia el fracaso de los dogmas del libre mercado y por lo tanto presiona en la búsqueda de alternativas heterodoxas, articuladas con los recursos internos de que se dispongan y con soluciones adecuadas a las propias circunstancias internas.

REFLEXIONES ÉTICAS

▪ Marta Petersen Farah* ▪

Aunque la metáfora de la luz se encuentra unida a la filosofía desde su mismo poema fundacional —la diosa que llevó a Parménides a las regiones claras— y el mito de la caverna de Platón se ha convertido en una de las aventuras más repetidas del mundo occidental, el ámbito de la filosofía no es claridad sino penumbra. Entre las luces y las sombras, en las riberas de las ciencias y las religiones, en un espacio de problemas que nadie reclama para sí, la alborada sería su imagen más certera.

De la filosofía no pueden esperarse recetas, mucho menos normas absolutas para la vida. Sólo pueden esperarse algunas reflexiones, pequeños claros en el bosque que nos permitan afinar la visión: apreciar la corteza del árbol sin perder el horizonte de verdor; descubrir algunas verda-

* Académica del Departamento de Filosofía en el ITESO. Es licenciada en relaciones industriales por el ITESO y maestra en filosofía social por el Instituto Libre de Filosofía y Ciencias. Ha sido consultora financiera y consultora de empresas, y maestra en el Instituto Libre de Filosofía y Ciencias, en Guadalajara, Jalisco (correo electrónico: marta@iteso.mx).

des que hacen imposible la contemplación desinteresada, que modifican para siempre la situación del que las contempla, verdades que ponen en marcha la vida.

La crisis económica actual nos obliga a pensar representaciones del mundo que se habían aceptado en su globalidad sin que encontrara útil examinar los mecanismos de su funcionamiento. Esta misma idea la expresó en sus *Lecciones de metafísica* el filósofo José Ortega y Gasset, hace más de 70 años, cuando explicaba a sus alumnos la diferencia entre contar-con algo y reparar-en algo. Contamos con la mayoría de las cosas que existen: la firmeza de la tierra, la presencia de los otros y no reparamos en ellos hasta que fallan. Entonces, asombrados por la aparente incongruencia del mundo, nos preguntamos por el nombre del compañero, las causas de la crisis y en el caso más extremo por nuestra propia persona.

La complejidad de los problemas del mundo exige hoy acercamientos multidisciplinares, diálogos intensos entre las antiguas parcelas del saber: exige interés (*inter-esse*, estar en medio de y entre las cosas) pues es posible que, como lo señalaba hace muchos años Heidegger, a pesar de que el mundo da cada vez más qué pensar, desde hace siglos el hombre ha estado actuando demasiado y pensando demasiado poco.

La economía necesita una ética y la ética actualmente tiene que asumir la economía para poder ser ética. Tenemos que considerar el papel de la ética en la economía y no la ética para los economistas, que por lo general se limita a una serie de prescripciones legales cuyas funestas consecuencias vivimos hoy. Si hablamos de una economía funcional, es decir que está precisamente en función de, el papel de la ética sería obligar a la economía a que sea realmente honesta en su actitud y clara en sus supuestos, supuestos que se dan hoy como absolutos, que justifican el sistema y que no son sino productos humanos definidos por el uso o por presupuestos normativos que algunos especialistas han decidido utilizar.

Dos tipos de reflexión son posibles: las que apuntan inmediatamente a las acciones que desencadenaron la crisis, y las que van más allá, a pensar el sistema mismo y las posibilidades reales de convivencia humana.

Dentro de las primeras, podríamos decir, de manera muy simple, que la crisis actual es una crisis de responsabilidad y de transparencia. Las actuaciones irresponsables y oscuras de un puñado de actores desaparecieron en pocas horas grandes fortunas ahorradas honradas de hombres y mujeres, instituciones y hasta países enteros.

Desde el 2001, Rolf H. Carlsson, economista y consultor en estrategias de negocio, se preguntaba: ¿qué significa realmente ser accionista? ¿cuál es la responsabilidad real de los que ostentan este título sobre el desempeño concreto de las empresas y la generación de valor de las compañías en las que participan? ¿cómo convertimos a los *stock-holders* en *stock-owners*? Independientemente de que su respuesta pueda parecer demasiado pragmática para muchos, pues no cuestiona algunos aspectos clave de la economía vigente, creo que su planteamiento es muy interesante en estos momentos, en términos de atacar de frente algo en lo que muchos especuladores han resbalado: la responsabilidad sobre lo que se tiene: hijos, casa, ciudad, acciones. En la mente de los que participan en la bolsa, la ganancia está cada vez más desprendida del trabajo honesto y de la producción real de bienes y servicios.

Desde un punto de vista más amplio, tendríamos que desmitificar algunas nociones en las que se sustenta el discurso económico. Sin tratar de agotarlas, propongo algunas para iniciar nuestra reflexión.

Empleo. Una de las soluciones que se ha manejado con más frecuencia como posible salida de la crisis es la generación de empleo. En un sistema que nos requiere más como consumidores que como productores, la dinámica de producción está diseñada para generar desempleo. En la tendencia actual, cada vez más, el componente de la mano de obra para la producción va a ser menor.

Sin embargo, nuestro sistema produce no sólo niveles de bienestar sino identidades a partir de una posición específica en las fuerzas de trabajo: somos licenciados, doctores, economistas etc. Para muchos, la pérdida del empleo implica la pérdida de todas las circunstancias que lo rodean: posibilidad de sobrevivir, identidad, grupo de referencia. El desempleo es una importante manifestación de un proceso creciente de exclusión, en el que parece que el 75% de la humanidad es prescindible.

Por otra parte, es evidente que la mayoría de las personas que tienen el máximo acceso a la riqueza en realidad no tienen empleo: tienen empresas o acciones pero no empleo. Los grandes capitalistas no se están jugando en este momento su empleo personal, muchos de ellos nunca han sido empleados o lo fueron sólo durante algunos años.

Los discursos de los dirigentes aparecen en este contexto como carentes de sentido, pues la dinámica actual de la generación de riqueza ya no proviene de la explotación directa de las fuerzas de trabajo sino de la explotación real de los aparatos de Estado. Los capitales tienen una gran movilidad y se van donde obtienen una mayor tasa de ganancia. Aunque no es una forma totalmente especulativa, sí aprovecha y especula con las condiciones que plantea la situación fiscal de un país determinado y clausura la posibilidad de manejar la economía desde una visión política, promoviendo la destrucción de la democracia.

En la práctica, la economía se ha convertido en un misterio inmanejable y no hemos sido capaces de reconocer que es una locura que una economía esté funcionando única y exclusivamente para el incremento de las tasas de ganancia y no esté fundamentada en las necesidades reales del hombre.

Ganancia. En general, hay dos maneras de entender el término ganancia: como excedente apropiado o simple y llanamente como sinónimo de excedente. En el primer caso se habla de que alguien gane algo, en el segundo, de un indicador claro de que las cosas van más o menos

bien y que, por tanto, el esquema puede reproducirse. Si el excedente tiene función de sustento del sistema, no es excedente sino parte necesaria de su funcionamiento, su reproducción y su crecimiento. La pregunta que se plantea aquí es: ¿por qué el sistema necesita crecer?, cuando en realidad tenemos suficiente producción para sustentar más que elementalmente una serie de necesidades fundamentales para la humanidad, no sólo necesidades mínimas sino aquellas que hacen posible el proceso de seguir humanizándonos. En la lógica de producción neoliberal se ha medido el crecimiento sólo en función del incremento de consumo de bienes nuevos y distintos. El incremento en la calidad de las relaciones humanas, el aprovechamiento de lo ya establecido, el disfrute de bienes y posibilidades abiertas por generaciones anteriores, no forman parte de la definición de crecimiento.

Curiosamente esto coexiste con el convencimiento de que la posibilidad de que la humanidad pueda explotar otros planetas cercanos está por lo menos a 400 o 500 años de distancia, y que por los próximos siglos estaremos confinados a este planeta. Si mantenemos este ritmo de consumo, que sólo beneficia a alrededor del 10% de la población, tendríamos que eliminar sistemáticamente al resto de los seres humanos.

Justicia. La economía es para el hombre, no el hombre para la economía. Una economía al servicio de la vida no puede dejar de preguntarse por la noción de justicia, no sólo en lo referente a la protección de los derechos humanos fundamentales y a la pretendida igualdad de oportunidades, sino por la justicia intergeneracional, por la responsabilidad de abrir posibilidades de existencia para las generaciones por venir y por la posibilidad de desarrollo de otras formas de vida no orientadas al éxito y a la competencia. Cada día parece más evidente que un mundo humano, justo y sustentable, sólo será posible desde una decisión social por detener el consumismo y la competencia.

Sociedad. La economía es hoy uno de los principales elementos que configuran las relaciones humanas; configura nuestros proyectos, nuestras formas de colaboración, nuestra idea de cultura y sociedad. Una economía que privilegia, de manera irreflexiva, al individuo sobre la especie, que declara que el acceso a la vida digna sólo es posible compitiendo, desplazando y venciendo, está generando forzosamente autodestrucción.

En el fondo, desconfía siempre del otro, el competidor, el enemigo, y justifica tácticas y estrategias para apropiarse al máximo de la riqueza del mundo. Sin embargo, el *homo sapiens* no se agota en el *homo oeconomicus* y prueba de ello es el índice cada vez más grande de depresiones, relaciones rotas, grupos fragmentados y hombres y mujeres solitarios que deambulan por nuestra sociedad de progreso y éxito.

El terremoto económico-financiero en Nueva York ha puesto en evidencia no sólo el desconocimiento de los mecanismos de control y funcionamiento de la economía sino también la necesidad urgente de una reflexión transdisciplinar sobre el destino que queremos para la humanidad y su único hábitat: la tierra.

Bibliografía

- Amir, Samin (2003). *Más allá del capitalismo senil*, Buenos Aires, Paidós.
- Carlsson, Rolf (2001). *Ownership and value creation*, Sussex, Wiley.
- De Velasco, P. y M. Petersen (2004). “Apuntes para un diálogo entre ética y economía”, mimeo.
- Kûng, Hans (2006). *Ciencia y ética mundial*, Madrid, Trotta.
- Sloterdijk, Peter (2007). *En el mundo interior del capital*, Madrid, Siruela.

Los problemas

energéticos agudizados “por la globalización”

UNA PRIMERA REFLEXIÓN SOBRE LA REFORMA ENERGÉTICA*

▪ José Antonio Rojas Nieto** ▪

1. Introducción

Pese a las limitaciones y manipulaciones gubernamentales, el proceso de discusión sobre la reforma energética tuvo diversos aspectos importantes y virtuosos. Ante todo, obligó al mismo gobierno a presentar un diagnóstico sobre el área energética, aunque formalmente sólo lo presentó sobre Petróleos Mexicanos (Pemex).¹ Pese a sus desniveles, este diagnóstico es uno de los primeros documentos explícitos sobre nuestra paraestatal, que

* Parte de las reflexiones de este trabajo fueron presentadas durante la realización del debate en el Senado de la República en mi colaboración quincenal a *La Jornada*.

** Doctor en Economía por la UNAM. Es técnico de la Comisión Federal de la Electricidad (CFE) desde 1990; profesor de Economía Política en la UNAM; coautor de *Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, FLACSO / Ministerio de Cultura, Quito, 2008; miembro del Observatorio Ciudadano de Energía, AC (www.energia.org.mx) y articulista de *La Jornada* (correo electrónico: rojasags@yahoo.com.mx).

1. Véase la presentación del diagnóstico, en Sener (2008).

permitió a la sociedad sopesar el grado de seriedad y profundidad de la visión gubernamental sobre la empresa más importante no sólo de México, sino de América Latina.

En segundo término, el proceso vinculado a la reforma permitió —sin duda por la demanda y la movilización sociales— la apertura de uno de los debates nacionales más ricos de que tengamos memoria, y en el que fueron presentadas diez iniciativas de grupos parlamentarios y legisladores y 163 ponencias —algunas de ellas de notable calidad— agrupadas en 19 temas y distribuidas en 21 foros de discusión realizados en el patio principal del Senado de la República.²

-
2. 1) Del senador Arturo Escobar y Vega, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la que contiene el proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. De senadores de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de Convergencia y del Partido del Trabajo (PT), la que contiene el proyecto de decreto que crea, adiciona, modifica y deroga diversas disposiciones en materia del sector energético nacional. 2) De los senadores Rubén Camarillo Ortega, Humberto Andrade Quezada, Fernando Elizondo Barragán, Juan Bueno Torio, Augusto César Leal Angulo y Jorge Andrés Ocejo Moreno, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), que contiene el proyecto de decreto por el que se crea la “Ley para el aprovechamiento sustentable de la energía”. 3) Iniciativa con Proyecto de Decreto del PVEM que Expide la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables. 4) Iniciativa con Proyecto de Decreto que presentan senadores y diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para reformar diversas disposiciones y expedir nuevas leyes en materia energética. 5) Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (Iniciativa del Presidente de la República). 6) Reformas a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios (Iniciativa del presidente de la República). 7) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Iniciativa del presidente de la República). 8) Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (Iniciativa del presidente de la República). 9) Ley de la Comisión del Petróleo (Iniciativa del presidente de la República). 10) Fundamentación de la propuesta del gobierno (8 de mayo). Foro 1: Los principios que deben regir la Reforma Energética en México (13 de mayo); Foro 2: Los principios que deben regir la Reforma Energética en México (15 de mayo); Foro 3: Análisis Constitucional de las Iniciativas de

Y en tercer término, y pese a su desigualdad y heterogeneidad en cuanto a nivel de profundidad y claridad de objetivos, este proceso arrojó como resultado cuatro leyes:

- Ley de Petróleos Mexicanos (Ley de Pemex).
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (Ley de Renovables).
- Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (Ley de Sustentabilidad).
- Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (Ley de la Comisión de Hidrocarburos).

También tres decretos:

Reforma Energética (20 de mayo); Foro 4: Análisis Constitucional de las Iniciativas de Reforma Energética (22 de mayo); Foro 5: Transición y Seguridad Energéticas (27 de mayo); Foro 6: Importancia del Sector Energético en el Desarrollo Nacional y Regional (29 de mayo); Foro 7: Exploración, Explotación y Restitución de Reservas Petroleras (3 de junio); Foro 8: Yacimientos Transfronterizos: Negociación, Exploración y Explotación (5 de junio); Foro 9: Autosuficiencia de Petrolíferos: Refinación de Petróleo (10 de junio); Foro 10: Política e Instrumentos para Impulsar la Industria Petroquímica (12 de junio); Foro 11: Transporte, Almacenamiento y Distribución de Hidrocarburos y Derivados (17 de junio); Foro 12: Destino de la Renta Petrolera de México (24 de junio); Foro 13: Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos (26 de junio); Foro 14: Situación financiera y presupuestal de Petróleos Mexicanos: vías para mejorarla (1 de julio); Foro 15: Órganos reguladores de la actividad petrolera y energética (2 de julio); Foro 16: Tecnología e investigación científica en el campo petrolero (3 de julio); Foro 17: Organización y Administración de Petróleos Mexicanos (8 de julio); Foro 18: Adquisiciones, Contratos y Obras Públicas de Petróleos Mexicanos (10 de julio); Foro 19: Política e Instrumentos para Impulsar la Industria Nacional Relacionada con el Sector Petrolero (Proveeduría y Construcción) (15 de julio); Foro 20: Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos (17 de julio); Foro 21: Relaciones con Compañías Extranjeras y Jurisdicción de Tribunales Extranacionales (22 de julio)".

- Decreto que modifica la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (Decreto del 27 constitucional).
- Decreto de Reforma del Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Decreto del 33 de la Ley Orgánica de la Administración).
- Decreto que modifica la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (Decreto de la Ley de la Comisión Reguladora).

Y algunas adiciones legales a ordenamientos anteriores: adiciones al artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; al artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Sin embargo, es necesario decir que, casi desde el principio, se negó —al menos no se propició— la orientación energética general de la reforma.³ Se redujo a lo petrolero, aunque se tomaron decisiones —un tanto acelerada y superficialmente y ya al final del proceso— sobre la organización general del sector energía, el uso eficiente de la energía y el aprovechamiento de las fuentes renovables. En este contexto atropellado se crearon siete organismos, entre ellos:

- El Consejo Nacional de Energía; la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- La Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (sustituye a la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, CONAE).

3. Basta analizar no sólo los nombres sino el mismo contenido de los 21 foros de Debate realizados en el Senado de la República para verificar que se trató de una reforma petrolera, que no energética.

- El Consejo Consultivo para las Energías Renovables.
- El Consejo Consultivo para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, vinculado a la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía.

Se creó el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable que desde luego —no podría faltar— contará con un Comité Técnico. Además se formulan tres obligaciones más para la Secretaría de Energía: elaborar y presentar anualmente, en febrero, una Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de 15 años; diseñar una Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, y elaborar un Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables.

Lamentablemente, la demagógica propaganda gubernamental en torno a la reforma no hizo sino confirmar la bajeza de miras y la insuficiencia de perspectivas del planteo gubernamental original. Ejemplo de ello lo dieron los spots televisivos del llamado “tesoro petrolero”. Nunca —a lo largo del extenso y rico debate en el Senado de la República— fue posible demostrar, como se anunciaba, que la mayor prioridad petrolera del momento era la exploración y el desarrollo de campos en aguas profundas. Pese a ser cierto que el petróleo en el futuro tendrá que venir de yacimientos cuya complejidad supera, por mucho, la que se ha presentado hasta ahora, jamás se demostró la urgencia del paso a aguas profundas. Hizo mucho daño la superficialidad con la que el gobierno y muchos legisladores trataron este y otros asuntos. Y más daño la ignorancia o la mala fe que manifestaron con sus verdades a medias.

2. Lo fundamental: orientación del 27 constitucional

2.1 La propuesta inicial

¿Inicialmente de qué se trataba la reforma energética que promovió el gobierno actual? De un cambio radical en la tradición constitucionalista de México. Se reinterpretaban los artículos 27 y 28 de la Constitución. ¿Por qué y cómo?, porque en el artículo 2 de la propuesta de Ley Reglamentaria que formulaba el gobierno se decía: “Sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen *las áreas estratégicas* de la industria petrolera en los términos del artículo siguiente”.⁴ ¿Qué significaba eso?, que al interior de la industria petrolera, el actual gobierno establecía una diferenciación entre áreas estratégicas y áreas no estratégicas. ¿Para qué?, para reinterpretar la exclusividad que la Constitución otorga a la nación en materia petrolera, y reducirla solamente a las áreas estratégicas. ¿Cuáles serían éstas?, de todas las señaladas en el anterior artículo 3 de la ley vigente (exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución, ventas de primera mano y de los productos que se obtengan de su refinación, y lo mismo para el gas natural y los petroquímicos básicos) se eliminaban, por una parte, las del transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar la explotación y la elaboración del gas natural y, por otra, la de la distribución de derivados del petróleo, pues sólo se considera estratégica la distribución del crudo.

También se eliminaba la del transporte, almacenamiento y distribución de los petroquímicos básicos. En consecuencia, el nuevo artículo 4 de la propuesta gubernamental permitía que además de Pemex y sus

4. Véase el proyecto presidencial original de los artículos 2 y 4 de la reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

organismos subsidiarios, otros organismos del sector social y privado pudieran realizar las siguientes actividades:

- Transporte, almacenamiento y distribución de gas.
- Transporte, almacenamiento y distribución de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo.
- Transporte, almacenamiento y distribución de petroquímicos básicos.

Es decir, se privatizaban el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas natural, de refinados y de petroquímicos básicos. Se quitaba a la industria estatal y a la nación sus vasos comunicantes, sus arterias y sus venas.

Pero, además, bajo el esquema de la tradicional maquila, se abría la refinación a los privados. Sí, también en el artículo 4 de la propuesta gubernamental de Ley Reglamentaria del 27 constitucional se autorizaba a Pemex para que contratara los servicios de refinación del petróleo, permitiendo, asimismo, que quienes realizaran esas tareas de refinación pudieran construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos. Todo esto, sin lugar a dudas, representaba un cambio en el concepto de industria petrolera que, todavía hoy, sobre todo después de la reforma, señalan la Constitución y su ley reglamentaria vigente. No sólo había una redefinición conceptual de la industria y, en consecuencia, del mandato constitucional sino —por extraño que pareciera— una propuesta que contradecía las tendencias petroleras internacionales.

En cuanto a lo primero, se nos conducía a una situación muy curiosa. La Constitución actual indica que la industria del petróleo, de los demás hidrocarburos y de la petroquímica básica es estratégica y que, por ello mismo, debe haber exclusividad estatal. Pero la propuesta de Ley Reglamentaria del actual gobierno decía que no, que sólo algunas partes son estratégicas. Se trataba, evidentemente y al margen de la validez del razo-

namiento, de una corrección a la Constitución que, en todo caso, debía haberse hecho directamente al texto constitucional. ¿Qué explicaba que no se hiciera así? ¿por qué se elegía modificar algunos artículos de su Ley Reglamentaria, incluso bajo el riesgo de que se diera cabida —con éxito— a una controversia constitucional? La respuesta era muy simple. Porque según el 135 de la Constitución, para lo primero —modificar el texto constitucional— se requería el acuerdo de dos terceras partes de los asistentes a la sesión de las Cámaras (diputados y senadores) en que se decidiera, y la decisión favorable de la mayoría de los congresos locales de las entidades federativas.

En cambio, para modificar la Ley Reglamentaria del 27 sólo se necesitaba el 50% más uno de los asistentes a la sesión del Congreso en la que se decidiera el cambio. Era obvio que el gobierno tenía sus cálculos. Con asistencia máxima, el Partido Acción Nacional (PAN) requeriría 45 diputados y 14 senadores más en favor de su propuesta (129 y 32, respectivamente, en caso de cambio constitucional), y no hubiera necesitado consultar a los congresos locales. Pero además —aquí lo segundo— en aras de lograr la participación privada en la industria petrolera —así fuera eludiendo y tergiversando el concepto constitucional tradicional— se contradecían los ánimos más sentidos de toda empresa petrolera. Las refinadoras o petroquímicas de todo el mundo buscan tener reservas de crudo y de gas natural, y las extractivas adentrarse lo más posible a la fases industriales para apropiarse de los enormes beneficios que proporciona, por una parte, refinar y comercializar gasolinas, turbosinas, diesel y gas licuado del petróleo y, por otra, producir y vender petroquímicos.

2.2 Una visión general sobre la resultante final

No es menor —de veras que no— señalar que no se alteró el espíritu original del artículo 27 de la Constitución en torno al dominio directo de

la nación respecto al petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos. Pero también en torno a que la nación deberá ser quien lleve a cabo la explotación (distintas explotaciones dice el artículo 2 de la nueva Ley Reglamentaria del 27 constitucional) de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera, según se describe en el artículo 3 que, al final, no sufrió modificación. Globalmente sigue siendo reconocida como área estratégica, toda ella. El artículo 2, en cambio, registró una adición muy importante, en torno a un especie de vacío legal que se tenía, el de los yacimientos transfronterizos (definidos también en una adición al artículo 1 de esta nueva ley) que según la nueva Ley Reglamentaria del 27 constitucional deberán ser explotados en los términos de los tratados en los que México sea parte, celebrados por el presidente de la República y aprobados por la Cámara de Senadores.

Tampoco es menor lo señalado en un nuevo artículo 4 bis, respecto a que

[...] las actividades de Petróleos Mexicanos y su participación en el mercado mundial se orientarán de acuerdo a los intereses nacionales, incluyendo los de seguridad energética del país, sustentabilidad⁵ de la

-
5. Este concepto, sustentabilidad, es tratado con mayor amplitud (aunque con superficialidad y poco rigor) en una de las leyes aprobadas y que, reitero, fueron poco estudiadas y poco discutidas; me refiero a la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Entendió por esta misma ley como “el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su explotación, producción, transformación, distribución y consumo, incluyendo la eficiencia energética” (véase el artículo 1o. de esta Ley). En 1987, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión de Medio Ambiente emitió un documento (*Nuestro futuro común*) en el que se definió el desarrollo sustentable como “aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Diversos especialistas indican que esta definición —más centrada en la protección del medio ambiente— ha cedido su lugar a otra más integral que alude al respeto a la naturaleza y a la sociedad.

plataforma anual de extracción de hidrocarburos, diversificación de mercados, incorporación del mayor valor agregado a sus productos, desarrollo de la planta productiva nacional y protección del medio ambiente.

Estos criterios —termina diciendo este artículo novedoso— “se incorporarán en la Estrategia Nacional de Energía”. Esta Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de 15 años —se explicita en el renovado artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal— deberá ser preparada por la Secretaría de Energía con la participación de un organismo nuevo, el Consejo Nacional de Energía, formado por los funcionarios de más alto nivel del sector y enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso en febrero de cada año, para su ratificación en un plazo máximo de 30 días hábiles.

A pesar de la polémica que se desata alrededor del régimen especial de contratos,⁶ un cuarto aspecto a destacar es la ratificación del espíritu de la Constitución en los artículos 60 y 61 de esta ley (modalidades de contratación) en dos aspectos ya presentes en la anterior: las remuneraciones por esos contratos de obras y servicios serán siempre en efectivo; no se permiten contratos que comprometan porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante.

-
6. El asunto es polémico porque, sin duda, se legitima la contratación especial en Pemex para que compañías privadas realicen tareas que la paraestatal debiera tener capacidad de realizar. Pero, indican con razón algunos especialistas, ¿qué hacer si Pemex ha perdido esta capacidad? ¿cómo enfrentar la urgencia de recuperar reservas y nivel de producción? La respuesta es la aprobación —polémica sin duda— del ya famoso Capítulo IV de la Ley de Petróleos Mexicanos: Régimen especial de operación de Petróleos Mexicanos y, más específicamente, su sección Cuarta: Modalidades especiales de contratación.

Se agregan dos: en ningún caso se concederá propiedad sobre los hidrocarburos; no se podrán suscribir contratos de producción compartida. Además —asunto muy debatido en los foros— se explicita que Pemex no se someterá, en ningún caso, a jurisdicciones extranjeras tratándose de controversias referidas a contratos de obras y prestación de servicios en territorio nacional y en las zonas donde la nación ejerce soberanía, jurisdicción o competencia.

Un quinto punto es el mandato explícito a Pemex plasmado en el 7 bis de esta nueva ley para que ejecute las acciones de prevención y de reparación de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico a causa de las obras u operaciones de la industria petrolera. Este aspecto es ampliado en el 9 al obligar a la paraestatal a promover el desarrollo sustentable de sus actividades, lo que en términos de la misma ley equivale a seguir criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, y a cumplir estrictamente con las leyes, los reglamentos y demás normatividad aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca.⁷

Asimismo, hay dos novedades regulatorias. En el artículo 11 se crea la Comisión Nacional de Hidrocarburos —en torno a la cual se genera una nueva Ley— que con la ya existente Comisión Reguladora de Energía participará del mandato dado a la Secretaría de Energía para regular la industria petrolera y sus actividades. Y en el 14 se explicita que la regulación de la industria comprende la determinación de precios y tarifas aplicables a transporte, almacenamiento y distribución de gas, acti-

7. De nuevo aquí hay una definición distinta de sustentabilidad, lo que da idea de la falta de agrupamiento integral y coherencia de todas las leyes que formaron el paquete aprobado por el Senado, primero, y luego, sin ninguna modificación, en la Cámara de Diputados.

vidades que pueden realizar —como la anterior ley ya lo indicaba— los sectores social y privado. En la ley anterior sólo se mandataba regular los precios en las ventas de primera mano del gas natural.

Finalmente, y de manera general, se puede reconocer que hay más novedades en las otras leyes —la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía— que tienen que ver con el impulso a las fuentes no renovables de energía y al uso eficiente de la misma. Pero —lo que yo llamaría— su “desparpajo” conceptual y su desorden normativo amenazan con conducirlos a resultados muy limitados. Máxime, como resulta ser, por la gran red burocrática que se genera en torno a ellas.

3. Una primera reflexión global sobre la reforma

3.1 El espíritu de la Constitución de 1917 en la industria petrolera

Hoy se ratifica que toda la industria petrolera es estratégica. Toda. No es asunto menor. ¿Qué importancia tiene esto?, muy simple. Según la Constitución, corresponde a la nación no sólo la propiedad originaria de los recursos naturales (en este caso el petróleo y demás hidrocarburos), sino su dominio directo y su explotación integral, por lo demás todavía considerada estratégica. Pero, recordemos, el ejercicio de las funciones de manejo y desarrollo de las áreas estratégicas obliga —según el 28 constitucional— a crear organismos de Estado para servicio de la nación, es decir, para obtener lo que podríamos denominar un provecho nacional, un óptimo en beneficio de la nación. Sin embargo —digámoslo de nuevo— el capítulo del Régimen especial de operación de Petróleos Mexicanos ofrece elementos que deberán ser cuidadosamente observa-

dos por la sociedad, para que su perspectiva progresiva domine sobre la regresiva.

3.2 Riesgo de un nuevo entorno burocrático

Es indudable, asimismo, que han proliferado los nuevos organismos en el sector y que se corre un riesgo burocrático enorme. Como ya mencionamos, se crea el Consejo Nacional de Energía (artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración) con el secretario, los subsecretarios y el oficial mayor de la Sener, los titulares de los órganos desconcentrados y organismos descentralizados del sector y el titular de la Comisión Nacional del Agua, para proponer a la Secretaría criterios y elementos de política energética, y apoyarla en el diseño de la planeación energética en el mediano y largo plazos. Se instituye la Comisión Nacional de Hidrocarburos (creada con una nueva Ley) con el objeto fundamental de regular y supervisar la exploración y la extracción de carburos de hidrógeno, así como las actividades de proceso, transporte y almacenamiento que se relacionen directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos, y que se integrará con cinco comisionados designados por el Ejecutivo federal. Se transforma la anterior Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) en Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía. También se crean dos consejos consultivos:

- Uno para las Energías Renovables (viento, radiación solar, movimiento del agua en cauces naturales o artificiales, energía oceánica en sus distintas formas, calor de los yacimientos geotérmicos, bioenergéticos y otras cuya fuente reside en fenómenos de la naturaleza, procesos o materiales susceptibles de ser transformados en energía aprovechable por la humanidad, que se regeneran naturalmente, por lo que se encuentran disponibles de forma continua o periódica, y que han sido

creados con la nueva Ley de Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética, con el objetivo de conocer las opiniones de los diversos sectores vinculados a la materia).

- Otro para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, formado por seis investigadores nacionales que serán miembros honorarios del mismo y apoyarán a la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía. También se crea el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable.

Y, por último, se formulan tres obligaciones más para la Secretaría de Energía: elaborar y presentar anualmente una Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de 15 años; diseñar una Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, y elaborar un Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables.

3.3 Riesgos del régimen especial de Petróleo Mexicanos

Podemos decir que pese a todo lo anterior subsiste una duda razonable, fundada, en torno a los contratos. El asunto es de tal delicadeza que la Ley de Petróleos Mexicanos exigió capítulos específicos. Uno podría pensar que con el capítulo IV de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, correspondiente al llamado “Régimen especial de operación de Petróleos Mexicanos”, se abren riesgosas excepciones para la paraestatal en cinco ámbitos: manejo de deuda; bonos ciudadanos; presupuesto; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; modalidades especiales de contratación. Pues bien, pese a estos incuestionables logros, al menos hay tres aspectos realmente delicados, que permitirían decir —un tanto pragmáticamente— que el gobierno, los empresarios y las trasnacionales petroleras sacaron su mínimo.

Primer aspecto: no se mandata explícita y expresamente a Pemex fortalecer la capacidad de ejecución de sus tareas. Sorprende esta ausencia, pues parece obvio que cuando se crea un organismo con ciertas funciones lo mínimo que uno exigiría de él es su capacidad creciente para cumplirlas. Hay quienes dicen que es obvio. En el caso de Pemex no lo parece, máxime cuando se le autoriza a celebrar con personas físicas o morales toda clase de convenios y contratos y, más específicamente, toda clase de contratos de obras y de prestación de servicios. Sin el desarrollo creciente de la capacidad propia esta tarea puede resultar “eterna” y convertir a Pemex (¿no lo es ya?) en una compañía que administra contratos, asunto realmente delicado y, en mi opinión, en contra del espíritu constitucional.

Segundo aspecto: en este caso no se prohíbe expresamente —como sí se hace con relación a los llamados derechos de preferencia o producción compartida— que Pemex otorgue zonas exclusivas de exploración y explotación, lo que en el ambiente petrolero se identifica como “bloques”, en muchos casos y en muchos países sujetos a concurso internacional, y todavía hoy objeto de severas y rípidas polémicas.

Tercer aspecto: tampoco se limita el tiempo de asignación de convenios y contratos, asunto que debiera haberse señalado para conceder al mismo Pemex su capacidad de rectificación cuando fuera necesario, máxime cuando quedan legalizados los contratos plurianuales. Esto significa que en el seno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y del Consejo Nacional de Energía, pero sobre todo de la opinión y movilización sociales, queda una arena de responsabilidad muy delicada: la de la determinación de la estrategia nacional de exploración y explotación de petróleo y gas natural, primero, y la de la asignación de áreas de exploración y explotación para las que se realizarán contratos de obras y servicios múltiples —como se han llamado hasta hoy— y todavía de dudosa constitucionalidad.

3.4 Dos ausencias lamentables: energía y fiscalidad

En el debate realizado en la vieja casona de Xicoténcatl del Senado de la República encontramos intervenciones respetabilísimas e iluminadoras, pero también es cierto que nos ofreció improvisadas reflexiones. Hubo, además, lo que en mi opinión es una lamentable ausencia de contexto y de referencias y bases técnicas. ¿A qué me refiero? En primer término, a la necesidad de considerar dos aspectos esenciales de la problemática: el estrictamente energético y el fiscal. Se percibió ausencia de contexto en la discusión porque, finalmente, estando de acuerdo en que los productos de la industria petrolera —todos, absolutamente todos— se utilizan para resolver las necesidades cotidianas de energía, es decir, de movimiento, de iluminación, de fuerza motriz, de cocción de alimentos, de calor de proceso, de refrigeración y de aire acondicionado, entre otras, la orientación final de algunas de las intervenciones debió apuntar —analizar y reflexionar— hacia nuestros paradigmas sociales de satisfacción energética, de seguridad energética y en última instancia de bienestar social, así como —y en un sentido crítico— hacia nuestro paradigma fiscal. Ni siquiera el diagnóstico de Pemex ofreció elementos integrales para acceder a este contexto y construir las bases de nuestro paradigma energético, menos aún —finalmente y con cierta razón pudiera decir que no le corresponde— sobre nuestro paradigma fiscal.

Creo que no me equivoco al señalar que no se escucharon las advertencias sobre la necesidad de ubicar la discusión en el marco del balance energético nacional y del mundial, así como sus tendencias, virtuosas y viciosas. Tampoco en el marco de acceso a una nueva fiscalidad, menos, mucho menos, petrolizada. ¿Un ejemplo?, el de la reiterada argumentación sobre la necesidad de gasolinas que fundamentaría —ante la supuesta ausencia de recursos propios— la introducción de productos externos de refinados (símil de los productores externos de electri-

cidad) como mecanismo compensatorio de la importación creciente de destilados. No se analizó en el marco crítico del dispendioso e irracional esquema de transporte de personas y mercancías en nuestra economía. Y no es que no resultara —aún resulta— necesario y urgente construir una refinería. No, pero tanto o más urgente es hacerlo en el marco de una renovada política energética que busca modificar, en un sentido altamente progresivo, el patrón del transporte en nuestro país, principal responsable del consumo de refinados y de la contaminación, no sólo en México sino en todo el mundo.

Es prácticamente imposible que el sector transporte pueda reorientarse en el corto plazo hacia otros combustibles. Y será muy difícil que lo haga en el mediano y largo plazos, pero más difícil aún si no se modifican los esquemas actuales hacia formas que utilicen otro tipo de combustibles o energía, o que optimizan su utilización.

Asimismo, la reflexión sobre nuestra fiscalidad es, sin duda, otra de las ausencias notables. En el corto plazo es imposible sustituir los recursos gubernamentales petroleros (hasta 40% en años recientes). Y en el mediano y largo plazos también lo será, no sólo frente a la inminente elevación de los costos de producción del crudo y —a pesar de todo— la baja que experimentarán los precios internacionales luego de su espiral especulativa, sino por la inercia —la más de las veces violentísima— de los sectores que, sin duda, debieran aportar más a la fiscalidad gubernamental y no lo hacen.

Una reflexión un poco más cuidadosa debió trascender el pugilato mediático que caracterizó el debate en buena parte del proceso. El Senado de la República debió reflexionar a fondo esta situación, la de la fiscalidad. Al no hacerlo llevó parte de la discusión a cierta superficialidad legal, que se plasmó en esas dos iniciativas que, sostengo, no fueron bien trabajadas: las de las Fuentes Renovables y la Transición Energética, y la de la Sustentabilidad.

Sorprende —de veras que lo hace— que no hay ninguna línea sobre el concepto, el papel, y la perspectiva de la renta petrolera, hasta hoy —y durante varios años más— fuente principalísima del financiamiento del sector público.

4. Leyes y reglamentos en la arena de la lucha social

Es indudable que la demagogia oficial respecto a los acuerdos y logros, éxitos y consensos no sería la misma de haberse introducido esos tres elementos, asunto realmente imposible con la correlación actual en el Congreso. Es difícil explicar cómo se hubiera podido lograr eso con un Partido Revolucionario Institucional (PRI) abdicante de su plataforma programática y de principios, y un PAN sin principios, sujeto al vaivén de las manipulaciones empresariales, revestidas de interés nacional ¿Cómo?, lo logrado no es menor. Pero no ignoremos que las ausencias señaladas y los riesgos de burocratización son realmente delicados. Abren una nueva arena de lucha social, pues sólo la observación y la movilización sociales permitirán que la autonomía relativa otorgada a Pemex y la autorización para que opere bajo un esquema especial en los cinco rubros señalados (deuda, bonos, presupuesto, adquisiciones, contratos) no se conviertan en una actuación, no sólo fuera de la Constitución sino aun en contra de ella.

Apéndice. Una reflexión final para una visión integral

Antes de finalizar recordemos algo. La suma del volumen de recursos renovables y no renovables de que se dispone en primera instancia es el llamado consumo de energía primaria. En el nivel mundial equivale a un gasto diario cercano a 250 millones de barriles de petróleo. Menos del 20% de ese total pasa directamente al consumo final. El 80% restante

exige transformarse con las tecnologías disponibles. Luego de transformado, los hogares, las oficinas, las escuelas, las ciudades, los servicios, las industrias y los agricultores utilizan las tecnologías disponibles para gozar de energía útil bajo las siguientes formas: iluminación, cocción de alimentos, calefacción, aire acondicionado, refrigeración, movimiento, capacidad de carga, calor de proceso y algunas otras.

En la fase inicial, la que permite poner a disposición los recursos primarios —carbón, petróleo, gas natural y uranio; agua y vapor geotérmico; desperdicios orgánicos e inorgánicos; residuos y leña; fuerza de vientos, de mareas y del sol—, se consume energía, y también en su transformación. Se las identifica a través de diversos conceptos: transferencias; consumo de plantas eléctricas; generación de vapor y de calor; gas de proceso; refinerías; licuefacción y de regasificación; usos propios; pérdidas de transporte, transmisión y distribución.

Luego de estos dos consumos queda el llamado consumo final de energía. Las cuentas del consumo final se ofrecen por sectores: residencial, comercial, servicios públicos, industria, transporte y usos no energéticos. Según diversas fuentes, el volumen mundial de energía comercial consumido en 2008 será del orden de 230 millones de barriles de petróleo equivalente al día. Otras más proponen sumar entre 18 y 20 millones de barriles diarios de petróleo equivalente a las formas no comerciales de energía (leña, desperdicios orgánicos e inorgánicos rurales y urbanos, energía del sol y del viento no comercializada, entre otras formas descentralizadas de energía). El total equivale a casi 250 millones de barriles diarios. Poco más del 30% se pierde en el proceso.

Así, el consumo final equivale a 173 millones de barriles diarios de petróleo equivalente. Apenas cerca de 17% o 18% se ofrece en la forma de electricidad. El resto se da con el consumo directo de refinados (43%), gas natural (16%), carbón (9%) y un resto (14%) en otras formas, incluidas las no comerciales. La industria concentra el 26%; el transporte, el

28%; los sectores residencial, comercial y público, el 37%, y los usos no energéticos, el 9% restante.

La propuesta de incluir el máximo posible de formas renovables de energía es muy importante, pero dada la base tecnológica y los patrones actuales de consumo, su uso primordial se concentrará en la generación de electricidad. Si en 35 años más la electricidad llegara a representar —como se estima— al menos un tercio del consumo final de energía y las renovables —como se desea— 20% o 30% en la mezcla de generación de electricidad, resolverían —por así decirlo— el 30% del 30% de los requerimientos, menos de 10% global.

Por eso, un cambio energético de fondo que enfrente no sólo los problemas de exhaustibilidad y del ambiente —sin duda centrales— debiera orientarse a la modificación radical de los patrones actuales de consumo, y orientar y alentar la solución de requerimientos de movimiento, calor de proceso, refrigeración, aire acondicionado, iluminación y demás formas útiles de energía, con nuevos esquemas sociales. Se trata de una tarea social irrenunciable para lograr no otro mundo, sino *un mundo otro*. En el sector transporte el requerimiento es esencial para una vida distinta, más limpia y sustentable. El 95% funciona con derivados del petróleo, por eso concentra el 60% del consumo mundial de éstos. Además, y por ello mismo, es uno de los principales responsables de la contaminación ambiental.

De cara a esta realidad terrible es difícil pensar en una reestructuración de Pemex o del sector energía en México, orientada a atender los requerimientos de este patrón dispendioso, regresivo y vil de transporte. Una verdadera reestructuración hubiera exigido, y exige todavía, un aliento continuo, fundamental, vigoroso, radical —éste y muchos gobiernos y todos los partidos han mostrado su incompetencia en este sentido— hacia nuevos patrones de resolución de las necesidades de transporte de personas y mercancías; nuevos patrones de construcción con iluminación

natural creciente y, en general, de todas las formas útiles de energía. Es una de las tareas imposterables y más urgentes de la sociedad.

Tenemos que hacer de otro modo lo mismo: transportarnos, iluminarnos, cocer nuestros alimentos, calentar nuestra agua, refrigerarnos, acondicionar nuestro ambiente, bombear nuestras aguas potables y negras, y en general tener mayor capacidad de trabajo; es decir, de otro modo lo mismo. Ésa sería no una reforma sino una revolución energética, social, integral y sustentable.

Bibliografía

Secretaría de Energía, Sener (2008). “Diagnóstico: Situación de Pemex”, Sener, México, 30 de marzo.

LA REFORMA PETROLERA INESPERADA

▪ Carlos Lugo Galera* ▪

Cuando el presidente Felipe Calderón anunció que presentaría al Congreso de la Unión una reforma energética, tenía claramente la idea de que éste sería el primer paso que debería realizar para fincar el pilar del desarrollo en México. Pero el escenario político le haría una mala jugada, porque de una propuesta de gran envergadura como es dicha reforma, con el tiempo tan sólo quedó en una reforma a Petróleos Mexicanos (Pemex). De cualquier forma, dentro del sector de energía Pemex representa la piedra angular de esta área, siguiéndole el sector eléctrico.

De esta forma, en abril de 2008, el presidente Felipe Calderón propuso, a los diversos actores políticos de la Cámara de Diputados y del

* Licenciado, maestro y candidato a doctor en sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es analista político en diversos medios de comunicación; participa en el programa de Radio de Encuentros y Desencuentros; coordinador la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Publicó el libro *¿México un proyecto de nación en crisis?*, y tiene diversos artículos publicados en obra compartida.

Senado, y a la población en general, una iniciativa de ley para “dinamizar la economía mexicana, a través de la producción petrolera y reestructurar la administración de la paraestatal Pemex”.

Uno de sus argumentos fuertes fue el siguiente:

El petróleo y los hidrocarburos han sido, durante siete décadas, el recurso natural más importante de la Nación. Su explotación ha permitido a México financiar su desarrollo a través del sostenimiento de una parte fundamental de los presupuestos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios. Durante estos años, México ha reafirmado su rectoría sobre el petróleo y el control de la entidad paraestatal que ha hecho realidad el aprovechamiento de esa riqueza estratégica para el fortalecimiento de la soberanía y el desarrollo nacional.

Asimismo, la justificación que daba era:

[...] la propuesta busca dotar a Petróleos Mexicanos de mayor autonomía de gestión, ampliar la transparencia en su administración y la rendición de cuentas a los ciudadanos, aprovechar mejor los recursos tecnológicos disponibles, multiplicar su capacidad de operación y, al propio tiempo, garantizar que el petróleo que existe en la totalidad del territorio nacional continúe siendo propiedad exclusiva de los mexicanos y una fuente de ingresos duradera para esta y futuras generaciones.

Para convencer a la ciudadanía, en diversas intervenciones en medios de comunicación aseguró que “con la reforma de Pemex se generarán más empleos que darán dinamismo a la economía”.

Las reacciones no se hicieron esperar y dos de los cuestionamientos que privaron en torno a la propuesta de reforma durante los ocho meses siguientes de discusiones y debates fueron: ¿en qué medida esta reforma tendría repercusiones directas en el desarrollo del país de cara al nuevo milenio? y si ¿esta propuesta podría dinamizar la economía y México pasaría a ser un país desarrollado?

A partir de estos cuestionamientos en este trabajo pretendemos analizar cuáles fueron los factores que influyeron o no para la culminación de la reforma petrolera; cuál fue el papel de la participación de los diversos actores en torno a la reforma presentada por el Ejecutivo Federal y, por último, cuál fue el producto aprobado por el Poder Legislativo, que mereció muchos elogios de Calderón en un discurso que resaltaba el “patriotismo, la visión y la altura de miras” de los legisladores.

1. Del pasado histórico al presente inédito

Cuando Lázaro Cárdenas tomó la decisión de nacionalizar la industria petrolera, en marzo de 1938, no fue sino la culminación de un largo camino que se inició con Francisco I. Madero, cuando decretó un impuesto, a la industria de extracción estadounidense, al petróleo de exportación. Con la nacionalización del presidente Cárdenas el estado mexicano mantuvo el control pleno de la explotación del hidrocarburo. De esta forma terminaron las diversas controversias políticas y legales entre las empresas extranjeras y el gobierno mexicano en torno al artículo 27 y sus leyes subsecuentes.

Las consecuencias a este acto no se hicieron esperar y la posición de Estados Unidos fue que si México no pagaba de inmediato los bienes nacionalizados, la expropiación se convertiría en confiscación, situación que violentaba el derecho internacional y que permitía a Washington actuar en consecuencia. Ante esta situación, la habilidad política de

Lázaro Cárdenas al convocar al nacionalismo culminó en una de las páginas históricas más relevantes de México.

En contraste, la iniciativa de Felipe Calderón busca disfrazar sus verdaderos objetivos por falta de legitimidad ante la ciudadanía, la opinión pública y los grupos de interés económico. En términos reales, la propuesta calderonista de modificar el artículo 27 constitucional y las leyes que regulan la industria petrolera tienen como meta hacer de Petróleos Mexicanos una industria manejada por los intereses económicos de los grupos que desean que prevalezca la lógica del mercado global y no que la empresa paraestatal sea un icono de la determinación mexicana de que sea manejado el recurso natural más estratégico del país.

Si observamos desde la óptica privatizadora y de la lógica del mercado global, la industria petrolera es una empresa ineficiente y la única vía para poder dinamizarla es abrirla a la influencia de la competencia directa de las grandes empresas petroleras internacionales. En otras palabras, Pemex debe regirse por las reglas del mercado mundial, dirigir su producción a ese mercado y sus beneficios deben ser usados para fortalecer las finanzas públicas y apuntalar al gobierno en la economía nacional, a fin de evitar la disminución del gasto público, y no como en el pasado que muchos de los ingresos de esta paraestatal fueron a parar en manos de unos cuantos políticos y líderes petroleros, acrecentando la corrupción.

Más aún, en la iniciativa de Calderón se presentan rasgos muy claros para beneficiar veladamente a algunos grupos de intereses económicos nacionales y extranjeros.¹

1. Situación que no se presentó dada la oposición que se dio en el Congreso y por los grupos encabezados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

2. La oposición a la reforma

El Frente Amplio Progresista (FAP) integrado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD)–Partido del Trabajo (PT) y Convergencia, que fue creado por Andrés Manuel López Obrador, ante el anuncio de la reforma petrolera organizó acciones para detenerla. Una de las principales fue tomar las tribunas del Senado y de la Cámara de Diputados. En paralelo, las “adelitas” (brigadas femeniles) comenzaron la “resistencia civil pacífica” con un cerco a la sede del Senado e instalación de carpas en las calles aledañas a la sede legislativa.

La demanda central del Frente era que el debate sobre el tema energético sea “nacional y amplio”, con el fin de que las diversas fuerzas políticas y sociales participen en el análisis minucioso y que el producto sea una iniciativa de ley que se discuta en septiembre por los legisladores.

Asimismo, los legisladores del FAP anunciaban que mantendrían la toma de las tribunas hasta obtener un acuerdo de que no habría una aprobación *fast track* de la reforma.

Al encabezar una asamblea informativa, Andrés Manuel López Obrador acusaba, durante un mitin en el Zócalo de la ciudad de México, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de ser

[...] encubridores de políticos corruptos y de delincuentes de cuello blanco... No somos ingenuos. Desgraciadamente, esa institución sólo sirve para legalizar los despojos que cometen los poderosos... Hemos logrado alejar el riesgo de un albaño legislativo. Ya no va a haber madrugete.

Durante ocho meses que duró el debate sobre la reforma petrolera, López Obrador encabezó todas y cada una de las acciones de resistencia civil sin importar que “nos desgastemos”. De cierta manera, estas acciones vieron

florecer sus frutos con los cambios sustantivos a la iniciativa de ley que se aprobó a finales de octubre. De cualquier forma, la presencia de Andrés Manuel López Obrador y el perredismo legislativo dejaron la sensación de que impusieron condiciones en el debate mediático y político en el asunto de la reforma petrolera.

3. Los empresarios

Era de esperarse que antes de que el presidente Felipe Calderón presentara la iniciativa de reforma petrolera, magnates mexicanos, que en el gobierno de Vicente Fox integraron el Consejo de Administración de Pemex, negociaran con Calderón para convertirse en los primeros accionistas privados de la paraestatal.

Con el fin de evitar cualquier contingencia en el Congreso, en Pemex un grupo de expertos prepararon las iniciativas que serían debatidas por los legisladores y en su momento aprobaran la privatización. Mientras tanto, un grupo de empresarios encabezados por Roberto González Barrera, Carlos Slim Helú y Miguel Zaragoza, entre otros, esperaban pacientes para poder invertir en los nuevos negocios petroleros.

La magnitud de los negocios que se disputaban los multimillonarios empresarios es del orden de la tercera potencia productora de crudo en el ámbito internacional, lugar que alcanzó Pemex en el último año.²

El histórico reciente de Pemex fue que superó en producción a la estadounidense Exxon Mobil, el coloso petrolero mundial. Según las cifras oficiales, en niveles de producción, la paraestatal alcanzó la tercera posición en el mundo, por debajo de la petrolera Saudi Aramco, de Arabia Saudí, y la Nacional Iranian Oil (NIOC), de Irán. Después de México

2. Durante 2005, Pemex generó ventas totales por más de 86 mil millones de dólares, de acuerdo con el Anuario Estadístico 2006 de la paraestatal.

se ubicaron la venezolana PDVSA y Exxon Mobil. Le siguen la británica bp; la estatal KPC, de Kuwait, y el consorcio Royal Dutch / Shell, de Holanda y Gran Bretaña.

De acuerdo con información oficial, en los primeros siete meses de 2006 la producción de crudo ascendió a 3'761,000 barriles diarios, superior al promedio registrado en 2005. Con estas cifras México se mantuvo en el sexto lugar a nivel mundial en producción de hidrocarburos, por encima de Noruega, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Nigeria, Canadá y Venezuela.

Felipe Calderón planteaba distribuir, entre los empresarios, el redituable negocio del oro negro, en tiempos en que éste ha alcanzado precios máximos históricos. Quizá, y ésta es una sospecha, como una forma de agradecer los apoyos recibidos en su campaña presidencial de 2006.

La magnitud de los ingresos de la paraestatal es la siguiente: desde el segundo trimestre de 2006 los precios llegaron a cotizarse en 74.56 y 74.45 dólares por barril. El comportamiento del precio promedio de la mezcla de crudo mexicano de exportación se cotiza entre 50 y 55 dólares por barril. Según las cifras oficiales de Pemex, los ingresos por exportaciones de petróleo crudo se incrementaron a partir de 2002, alcanzando su nivel récord en 2005.

De igual forma, el presidente tenía claro que negociar Pemex no era nuevo para el hombre más rico de México, Carlos Slim, quien con una excepcional visión de los negocios ha incrementado considerablemente su fortuna a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Por ello mantenía una cercana comunicación con Carlos Slim sobre el desarrollo de la discusión petrolera en el Congreso.

Otro dato que fortalece esta idea es que durante el sexenio de Vicente Fox, las empresas de Slim Helú se ubicaron entre las más beneficiadas, con millonarios contratos en el sector energético, al mismo tiempo que personajes cercanos al magnate se insertaban como funcionarios en las

áreas donde se desarrollan los proyectos de mayor costo de Pemex, como Federico Martínez Salas, en la Subdirección de Ingeniería y Desarrollo de Obras Estratégicas (SIDOE, antes proyecto Cantarell).

4. El acuerdo

Después de más de ocho meses de confrontación y negociaciones, dentro y fuera del Congreso, los grupos parlamentarios lograron un acuerdo en torno a la iniciativa de reforma petrolera. Este hecho, que parecía imposible, tuvo lugar gracias a la negociación política, que tendió los puentes necesarios en la búsqueda del consenso.

Los puntos más sobresalientes de la reforma son:

- La participación de la iniciativa privada queda prohibida en la refinación, transporte, almacenamiento y distribución del hidrocarburo a través de ductos.
- Se crea un nuevo Consejo de Administración en Pemex. La composición será: seis consejeros gubernamentales; cinco representantes sindicales, que quedarán impedidos de votar asuntos relacionados con el presupuesto de la empresa y cuatro “consejeros profesionales” propuestos por el presidente y aprobados por el Senado.
- La nueva Ley orgánica de Pemex le otorga autonomía en su gestión y presupuesto, para poder manejar su deuda y celebrar contratos con particulares en las áreas no exclusivas. La autonomía de gestión de Pemex debe ser de no más de siete años.
- Los contratos con la iniciativa privada deberán ser en efectivo, no se acepta el pago con especie.
- En relación con las adquisiciones, las obras y los servicios se mantienen las fórmulas convenidas: licitaciones, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas.

- Queda prohibida la creación de empresas filiales.
- Una supervisión directa de la Auditoría Superior de la Federación de los contratos que realice Pemex en cualquier momento.
- Por primera vez se crea el Consejo Nacional de Energía y dos comisiones: Nacional de Hidrocarburos y Nacional para el Uso Eficiente de Energía.
- Se crean los bonos ciudadanos.
- Tratándose de contratos de obras y servicios, Pemex no podrá someterse a la jurisdicción de tribunales foráneos.

Después de que en la Cámara de Diputados concluyó el prolongado proceso, el presidente Felipe Calderón, la secretaria de Energía, Georgina Kessel, y el director de Pemex, Jesús Reyes-Heróles, se congratularon por el resultado de la reforma, debido a que muchas de las partes de su iniciativa perduraron y servirán al propósito de atraer capital privado a la gestión petrolera.

5. El juego sucio en el proceso

Es entendible el contexto ideológico y político en el que surgió la propuesta de reforma petrolera, pero no es justificable el espíritu que dominó al final del proceso reformista, al que se le puede calificar de “juego sucio”.

Es importante resaltar que al término del difícil y complicado proceso, algunos legisladores panistas, en contubernio con priístas, intentaron pasar un cambio en el contenido de la exposición de motivos que había sido enviada por el Senado a la Cámara de Diputados, en relación con la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional. La razón de los cambios obedeció a principios poco claros: una modificación a la redacción de la ley hubiera obligado a reabrir el debate, una modificación a

la exposición de motivos no. Cabe aclarar que cualquier exposición de motivos es parte integral de la ley y cuya interpretación se puede traducir como “lo que el legislador quiso decir” con relación a cualquier ambigüedad. En el fondo, en esa introducción se encuentra “el espíritu de la ley”, y es ahí donde se buscó implantar la mala fe de algunos legisladores.

Quizá la modificación no era insignificante, porque pretendía volver a permitir, en el futuro, lo que en su momento se autorizó en el sexenio de Miguel Alemán pero que se había suspendido en 1970: “los contratos riesgo” con empresas particulares. Este punto es clave para entender el proceso: los contratos riesgo fueron eliminados por el presidente Lázaro Cárdenas, porque permitían que las empresas estadounidenses podían explotar y extraer petróleo en el Golfo de México con base en un porcentaje de petróleo extraído, como pago.

Afortunadamente este incidente no pasó a mayores y tan solo mostró las intenciones malévolas de algunos legisladores empeñados en lograr, quizá para su beneficio, objetivos personales en lugar de buscar los beneficios para el país.

6. Algunas reflexiones

Desde esa lógica de la reflexión, el paso de la iniciativa de reforma petrolera por el Poder Legislativo y la aprobación de una reforma muy diferente a la presentada por el presidente Calderón, que en suma no reforma, privó la negociación y se dio en un marco de profunda polarización entre los grupos parlamentarios, quienes buscaron posesionar sus propuestas de iniciativa. El resultado final de este proceso fue la construcción de un diferenciado consenso que permitiría a futuro una serie de negociaciones con las principales fuerzas políticas del país.

Desde el análisis político, la reforma petrolera expresa un resultado muy distinto al planteado por Calderón en el mes de abril. Todo pareciera que estamos dentro de un empate político, debido a un pacto incluyente en la recta final del proceso. Pero no es así. De cierta manera, Andrés Manuel López Obrador obtuvo una victoria al dejar atorado el programa de gobierno del presidente, y también logró un trato “especial” en el Congreso, con presencia mediática por varias horas, esterilizando la reforma y con efectos contundentes.

Más aún, Felipe Calderón ha sido derrotado no sólo con la iniciativa de abrir la industria petrolera a los estándares internacionales, sino con la imposición de cláusulas y candados adicionales. El magro logro tan solo se mira en la propuesta de reforma administrativa, que puede agilizar los procesos y acelerar la burocracia petrolera.

Al final del camino lo que se obtuvo es muy parecido a lo que se tenía al principio: el estado construirá las refinerías, lo mismo que los ductos y los sistemas de transporte.

Lo que inició como una propuesta de reforma energética se degradó a una reforma petrolera, para terminar en una reforma de Pemex. La apuesta de ciertos grupos de la clase política de que el monopolio público tendría la capacidad de resolver el problema de la caída de la producción de crudo no fue la certera. En este sentido, tal y como lo había propuesto la izquierda se trató de una reforma estatista.

Por último, la presencia de la crisis económica internacional tras el colapso de la economía estadounidense tendrá sus efectos en el corto plazo y son muestra de que pronto soplarán vientos de recesión, que afectarán a los sectores más vulnerables de la economía. Ésta sí será la verdadera prueba de fuego que pondrá en su lugar a cada uno de los actores que estuvieron en el escenario de la reforma petrolera.

PETRÓLEO Y SEGURIDAD NACIONAL UN BALANCE DE LA REFORMA PETROLERA

▪ Alberto Montoya Martín del Campo* ▪

1. Introducción

La energía y los hidrocarburos en particular son cuestión de soberanía y de seguridad nacional. La Constitución de 1917 establece claramente que la explotación de los hidrocarburos es una actividad reservada al Estado mexicano de manera exclusiva y excluyente. Las reformas legales aprobadas con relación al petróleo,¹ a pesar de las movilizaciones sociales,

* Egresado del ITESO, con Maestría en Comunicación y Desarrollo y Doctorado en Educación con especialidad en Políticas Públicas sobre la Revolución Tecnológica, por la Universidad de Stanford. Es académico de la Dirección de Investigación de la Universidad Iberoamericana y vicepresidente ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, AC.

1. Nueva Ley de Petróleos Mexicanos; reformas a las Leyes Federal de las Entidades Paraestatales, de Obras Públicas y de Adquisiciones; Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y Nueva Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

acciones parlamentarias y el foro convocado por el Senado, confirman el carácter privatizador de dichas reformas, contrario a la Constitución y a los intereses nacionales.

Petróleos Mexicanos (Pemex) no sólo es el organismo responsable de llevar a cabo las acciones que la Constitución establece para el dominio y la explotación directa de los hidrocarburos, que son un recurso energético y un insumo industrial estratégico y no renovable, sino que además constituye la base del equilibrio macroeconómico, al aportar más de una tercera parte de los ingresos del gobierno federal, compensar el déficit comercial sistémico del resto de la economía, y aportar la totalidad de las divisas de las reservas del Banco de México. Por ello, Pemex es la piedra angular de la soberanía económica del país y constituye una cuestión de seguridad nacional.

A continuación se argumenta esta tesis y se proponen acciones para hacer prevalecer el interés de la Nación sobre el interés privado y geopolítico transnacional, en el contexto de las reformas recientemente aprobadas.

2. Carácter privatizador e inconstitucional de las reformas

Toda reforma legal debe ser congruente con la Constitución, que es la base jurídico-política del pacto social e histórico de los mexicanos, y con los intereses nacionales de largo plazo. La energía es, además, cuestión de seguridad y de soberanía nacional.

Desde esta perspectiva se hace el análisis y la evaluación de las reformas aprobadas a diversas leyes relacionadas con el petróleo y la energía, por lo que se relacionarán diversas disposiciones para comprender las implicaciones de las reformas en una visión de conjunto. No se hace un análisis exhaustivo, sino uno más particular de las cuestiones fundamentales para el desarrollo energético del país a futuro.

Como se expone a continuación, las reformas aprobadas profundizan un proceso de privatización de la explotación de los hidrocarburos, y no modifican la utilización irracional de la renta petrolera, para sostener un paradigma de economía política subordinado a la acumulación de las empresas globales y las necesidades de las grandes potencias, específicamente la demanda de crudo de Estados Unidos de América.² Las reformas petroleras no tienden a fortalecer el poder nacional y profundizarán la dependencia industrial del país.

Por ello, el criterio básico de referencia para este análisis lo constituyen los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Estrategia integral para sustituir las tareas sustantivas de Pemex por particulares

Privatizar es la sustitución, por particulares, de facultades, atribuciones y capacidades que la ley establece para instituciones u organismos públicos. Las reformas aprobadas profundizan un proceso privatizador de Pemex que se ha estado llevando a cabo desde hace por lo menos tres lustros (1992) y que se refiere a: su objeto, su diseño institucional y atribuciones del Consejo de Administración, un sistema de contratos para que particulares lleven a cabo las tareas sustantivas de Pemex y se apropien de parte significativa de la renta petrolera, y la participación del capi-

-
2. Estados Unidos de América, con el 5% de la población mundial, consume todos los días 21 millones de barriles de petróleo, de los 84 que se producen en el mundo. China le sigue con siete. Pero Estados Unidos sólo tiene reservas probadas para mantener este nivel de consumo por cuatro años (Stanford, 2006: 50–56). Por otra parte, las empresas petroleras no están perforando en los 27.5 millones de hectáreas en las que tienen permiso en Estados Unidos, y en Alaska sus habitantes impidieron la explotación de arenas bituminosas.

tal financiero nacional y transnacional en la adquisición de “bonos” de Pemex, que de suyo tiene características accionarias, que les permitirá el acceso a la conducción de las políticas y decisiones de la paraestatal.³

La estrategia jurídico-política para la privatización consistió en hacer modificaciones en las leyes y establecer facultades para las instituciones, que *de facto* contradicen los mandatos constitucionales, así como aprobar unas leyes que afirman contenidos congruentes con la Constitución y simultáneamente otras, que *de facto* niegan los contenidos anteriores.

De esta manera, las modificaciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (LRA27), establecen que la Estrategia Nacional de Energía debe cumplir con criterios que corresponden a los intereses nacionales.⁴ Asimismo, en esta ley se prohíben los contratos de riesgo y se impide aceptar la jurisdicción de tribunales internacionales en contratos realizados en el territorio nacional.⁵ No obstante,

3. Véase como modelo analítico Bartlett (2008).
4. *Diario Oficial de la Federación* (Primera Sección), Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, viernes 28 de noviembre de 2008. Artículo 4o. bis.– Las actividades de Petróleos Mexicanos y su participación en el mercado mundial se orientarán de acuerdo con los intereses nacionales, incluyendo los de seguridad energética del país, sustentabilidad de la plataforma anual de extracción de hidrocarburos, diversificación de mercados, incorporación del mayor valor agregado a sus productos, desarrollo de la planta productiva nacional y protección del medio ambiente. Esos criterios se incorporarán en la Estrategia Nacional de Energía.
5. *Diario Oficial de la Federación*. Artículo 6o.– Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo y en ningún caso se concederán por los servicios que se presten y las obras que se ejecuten propiedad sobre los hidrocarburos, ni se podrán suscribir contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante. Petróleos Mexicanos no se someterá, en ningún caso, a jurisdicciones extranjeras tratándose de controversias referidas a contratos de obra

al analizar la Ley de Petróleos Mexicanos, estos criterios se contradicen por el diseño institucional, facultades y procedimientos de operación que se otorgan a Pemex, como se verá a continuación.

4. Objeto de Pemex

La definición del objeto de Pemex que se establece en el artículo 3o. de la LRA27, lo convierte en una entidad desvinculada del sistema energético del país, salvo la posibilidad de cogenerar electricidad con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLYFC).⁶ Esta definición ignora el papel estratégico de la renta petrolera para el desarrollo nacional, la contribución fiscal de Pemex y su importancia para el desarrollo de la industria y la tecnología nacional, así como su deber de contribuir, como organismo del estado mexicano, al desarrollo de un sistema energético basado en energías renovables hacia futuro.

y prestación de servicios en territorio nacional y en las zonas donde la Nación ejerce soberanía, jurisdicción o competencia. Los contratos podrán incluir acuerdos arbitrales conforme a las leyes mexicanas y los tratados internacionales de los que México sea parte.

6. Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*Diario Oficial*, 2008: 58). Artículo 3o.—Petróleos Mexicanos es un organismo descentralizado con fines productivos, personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal que tiene por *objeto llevar a cabo la exploración, la explotación y las demás actividades a que se refiere el artículo anterior, así como ejercer, conforme a lo dispuesto en esta Ley, la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera*. Petróleos Mexicanos podrá contar con organismos descentralizados subsidiarios para llevar a cabo las actividades que abarca la industria petrolera. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y sus empresas podrán cogenerar energía eléctrica y vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad y a Luz y Fuerza del Centro, mediante convenios con las entidades mencionadas.

Cuando se dice que a Pemex le corresponde “la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera”, se está afirmando que el organismo, en cuanto tal, no llevará a cabo de manera directa las responsabilidades que le ordena el marco constitucional, sino que su responsabilidad es la de “conducción” y “dirección” de otras entidades (que puede incluir a particulares). Esta definición contraviene el espíritu y la letra de la Constitución.

5. Diseño institucional y atribuciones del Consejo de Administración que corresponden a una corporación privada y no a un organismo de estado

El diseño institucional se dirige a la constitución de una entidad autorreferencial, autocontenida y vinculada de manera formal, pero limitada *de facto* de decisiones democráticas en las que se incorpore integralmente al estado mexicano, como debe corresponder a un organismo de Estado.

El diseño institucional aprobado le da facultades legislativas, ejecutivas y de aplicación de la ley, que crea un régimen de excepción que aleja a Pemex del control democrático de sus actividades. El Poder Ejecutivo federal concentra las decisiones sobre el nombramiento de los consejeros (con aprobación del Senado) y del director de Pemex, las decisiones sobre la plataforma de producción de petróleo y sobre la utilización de la renta petrolera, así como la designación de los titulares de los órganos de control del organismo. En este contexto, la planeación energética multianual que debe ser aprobada por el Congreso, y las facultades fortalecidas de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), no tienen la capacidad de incidir en las decisiones de fondo sobre la explotación y la utilización de la renta petrolera para el desarrollo nacional.

Las atribuciones que se dan al Consejo de Administración tienen como finalidad vaciar a Pemex de capacidades propias para realizar su

objeto, con el propósito de que sus actividades sustantivas sean realizadas por particulares nacionales y extranjeros.

Para ello se le faculta para legislar e interpretar sobre lo que establece el artículo 134 constitucional, lo que es claramente anticonstitucional. Con esto se convierte a Pemex en un organismo con facultades excepcionales, cuyo Consejo de Administración crea su propia norma legal por las disposiciones que aprueba, al mismo tiempo que aplica tal normatividad, teniendo también facultades para resolver las controversias que pudiera generar su aplicación. Este régimen de excepción sitúa al organismo fuera del sistema de división de poderes, como se puede observar a continuación:

- La ley faculta al Consejo de Administración para crear empresas paraestatales filiales de manera directa, y proponer, para aprobación del Ejecutivo Federal, la constitución de organismos subsidiarios,⁷ todo lo cual contraviene lo que establece la fracción X del artículo 73 de la Constitución.⁸

7. Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Artículo 19.— El Consejo de Administración tendrá las atribuciones siguientes: X. Aprobar, a solicitud del Director General, la *propuesta de constitución de organismos subsidiarios* de Petróleos Mexicanos para la realización de las actividades estratégicas, así como los demás actos que deriven del artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y los aplicables de su Reglamento, a *efecto de someterlos a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal*; XI. Aprobar, a solicitud del Director General, *la constitución de empresas filiales* bajo control de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios, consideradas entidades paraestatales, así como los demás actos previstos en el artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin sujetarse para esos efectos al procedimiento de creación y extinción de las mismas, previsto en dicha Ley y su Reglamento.

8. Artículo 73.— *El Congreso tiene facultad: [...] X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123.*

- Las facultades de Pemex en cuanto organismo de Estado se transfieren de hecho a 15 consejeros, quienes serán considerados servidores públicos, y de los cuales los cuatro consejeros profesionales tendrán el control de todos, menos uno, de los comités establecidos por la ley. Estos consejeros, que no pasan por una elección democrática, sino que son designados por el Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado, tendrán en su poder las decisiones fundamentales de Pemex. La ley se ha hecho para incorporar en dicho Consejo a personas que estén vinculadas con intereses particulares. De esta manera se privatizan las decisiones desde el órgano mismo de dirección de Pemex. Los consejeros profesionales, verdaderos poderes dentro del Consejo de Administración, pueden tener conflictos de interés con sus responsabilidades como consejeros, *y permanecer como tales*, tan solo mediante el expediente de abstenerse de votar en asuntos relacionados. Por esta vía, el carácter de Pemex como órgano de Estado queda legalmente bajo el poder de los consejeros, quienes serán prácticamente inamovibles.⁹
- La ley otorga facultades al Consejo de Administración para aprobar las disposiciones normativas con relación a las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como obras y servicios relacionados con los mismos, de todas las tareas sustantivas que realice Pemex, sus subsidiarias y filiales, mientras que las no sustantivas se regirán por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del

9. Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 30. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Artículo 38.— Los miembros del Consejo de Administración incumplirán su deber de lealtad en cualquiera de los siguientes supuestos: [...] II. Voten en las sesiones del Consejo de Administración o tomen determinaciones relacionadas con el patrimonio de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o personas morales que controle, a pesar de la existencia de un conflicto de interés.

Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como sus reglamentos y disposiciones (véase el anexo 1).

- El Consejo de Administración también definirá la regulación para los contratos plurianuales, así como los procedimientos para el ajuste de precios de los mismos, lo que abre la posibilidad de transferir una proporción significativa de la renta petrolera a las empresas contratistas, vía la rentabilidad de su participación en los proyectos. Esta facultad normativa le permitirá al Consejo establecer contratos de riesgo, que pueden justificarse por la “incorporación de avances tecnológicos”, “cambios en los costos de los trabajos por modificación de los mercados de insumos o equipos”, “conceptos no previstos”, “gastos no especificados en el contrato”. Además, el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios determinará si procede o no la celebración de licitaciones públicas, invitación al menos a tres proveedores o adjudicación directa, todo lo cual realizará sobre la base de las normas que aprobará el propio Consejo de Administración (véase el anexo 2 y el artículo 57, comentado más adelante).
- En el artículo 60 que se refiere a las “modalidades especiales de contratación”, y 61 “sobre las remuneraciones”, se establecen también bases legales para los contratos de riesgo, a través de los cuales se transfiere a los contratistas una parte de la renta petrolera, al incorporar “modificaciones a los proyectos por la incorporación de avances tecnológicos; por la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en las obras, o por la adquisición de nueva información obtenida durante la ejecución de las obras u otras que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto” (véase el anexo 3).
- El control interno de Pemex se llevará a cabo por el “Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño”, dejando a la Secretaría de la Función Pública sin atribuciones para evaluar el desempeño del organismo en las cuestiones substantivas. Este Comité evaluará el desempeño

del organismo, respecto a sus metas, objetivos y programas. De esta manera, Pemex emite la norma, la aplica, y un comité del propio organismo, en el que participen los mismos consejeros responsables de las decisiones, se convierte en la instancia para evaluar su desempeño. Una belleza: ser juez y parte en decisiones sobre la empresa más importante, que es patrimonio de la Nación. El vínculo con el Poder Ejecutivo federal es directo, pues los titulares de los órganos internos de control serán designados por el mismo. Además, el Órgano de Control Interno resolverá sobre los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten sobre servidores públicos de Pemex. El organismo queda así aislado del Estado de derecho general de la Nación y de la división y contrapeso de poderes que deben existir en el gobierno. Todo está diseñado para limitar un ejercicio democrático y subordinado al Estado de derecho de las responsabilidades de los servidores públicos de Pemex. Con este encapsulamiento, la Auditoría Superior de la Federación tendrá límites claros al ejercicio de sus atribuciones (véase el anexo 4).

- A fin de que no exista riesgo para los consejeros ciudadanos y el director de Pemex, el organismo contratará seguros y fianzas a su favor, para resarcir posibles daños patrimoniales causados por sus decisiones. La redacción de este artículo falta a lógica, pues exime de la contratación de estos seguros cuando se trate de mala fe o ilícitos, lo que es un hecho posterior a la decisión de contratar dichos seguros.¹⁰

10. Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 30. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Artículo 43.– Petróleos Mexicanos podrá contratar los seguros, fianzas o cauciones que considere necesarios, a efecto de garantizar la recuperación de los recursos y bienes o resarcimiento de los daños y perjuicios que se le llegaren a causar a dicho organismo y sus organismos subsidiarios. También *podrá contratar en favor de los miembros del Consejo de Administración y del Director General*, seguros, fianzas o cauciones que

- En la administración de los recursos, Pemex decidirá sin evaluaciones de terceros sobre el costo-beneficio de las estrategias de inversión que lleve a cabo. Esto es particularmente grave, ante la evidencia de que en algunas explotaciones, como es el caso de Chicontepec, las empresas contratistas trasnacionales tienen garantizadas altas utilidades, mientras que para la Nación, a través de Pemex, su operación resulta una pérdida.¹¹ El Comité de Estrategia e Inversiones puede convertirse, así, en un comité al servicio de la rentabilidad y negocios de los contratistas, especialmente extranjeros, y no necesariamente de la eficiencia en la utilización de los recursos de Pemex en beneficio de la Nación.¹²
- La ley establece criterios para apoyar la industria nacional, a través de requisitos mínimos de contenido nacional, preferencia a opciones que empleen recursos humanos, bienes y servicios de procedencia nacional, con dos restricciones importantes: los lineamientos que emita el Consejo de Administración y los criterios autolimitantes. “Lo anterior, siempre y cuando exista suficiencia sobre el aprovisionamiento de los insumos por parte del mercado local y no se afecten las mejores condiciones en

cubran el monto de la indemnización por los daños que cause su actuación, *salvo que se trate de actos dolosos o de mala fe, o bien, ilícitos* conforme a las leyes.

11. Véanse los análisis que el Grupo de Ingenieros Petroleros Constitución del 17 y el Consejo Nacional de Estudios de la Energía han realizado sobre la incosteabilidad de la operación en Chicontepec, y las ganancias para las empresas contratistas trasnacionales.
12. Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Artículo 49.– En el manejo de sus presupuestos Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se sujetarán a las reglas siguientes: [...] *Únicamente en los proyectos de gran magnitud y alta prioridad*, el Comité de Estrategia e Inversiones, previsto en esta Ley, *deberá contar con el dictamen costo y beneficio de un tercero experto independiente*, conforme a las disposiciones que emita el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”, y que sea “competitiva y sustentable, atendiendo para tal efecto las características, complejidad y magnitud de sus proyectos”. Estas condiciones establecidas en la ley se convertirán, en la práctica, en justificación legal para limitar la participación de empresas de capital nacional, a pesar de lo que se establece en los transitorios, todo lo cual se confirma con la fracción X del artículo 53 de la Ley de Pemex.¹³ Estos transitorios ni siquiera cumplen con lo que establece la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresas, para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), que deben realizar sus adquisiciones de bienes y contratación de servicios, en un porcentaje mínimo de 35% a dichas empresas.

- Se cede unilateralmente los derechos negociados en los tratados de libre comercio, pues se establece que las licitaciones internacionales se deberán sujetar a lo estipulado en los tratados internacionales, cuando se realicen por “aplicación de un tratado internacional” (véanse los anexos 5 y 6). En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y otros más, se reservó la totalidad del sector energético, por lo que esta ley niega *de facto* los derechos negociados por la Nación en esta materia. Se le dan, además, atribuciones al Consejo de Adminis-

13. Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Artículo 50.– Conforme a los principios de eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público, Petróleos Mexicanos tomará las medidas necesarias para *incrementar* la participación de proveedores y contratistas nacionales en las obras, bienes y servicios que requiere la industria petrolera, de una forma *competitiva y sustentable*, atendiendo para tal efecto las *características, complejidad y magnitud* de sus proyectos, con base en las políticas y los programas que en esta materia establezca el Gobierno Federal.

tración para interpretar la aplicación de dichos tratados internacionales, lo que carece de sustento jurídico. En esta cuestión se cometió una de las mayores traiciones al derecho de la Nación para un desarrollo soberano de su sector energético y para la explotación de los hidrocarburos.

- Asimismo, la ley permite el desarrollo de innovaciones tecnológicas relacionadas con el objeto de Pemex, mediante la invitación restringida a por lo menos tres personas, nacionales o extranjeras, “o mediante la aplicación de un tratado internacional”. Cabe señalar que en el TLCAN se reservó la totalidad del sector energético, en los términos constitucionales, por lo que no procede en esta cuestión, ni en general en materia de contrataciones, la celebración de licitaciones públicas “bajo la aplicación de un tratado internacional” (véase el anexo 7). Esta disposición contraviene y nulifica los derechos negociados por el país en esta materia. Es una cesión unilateral y contraria al interés nacional. Además, en este artículo no se hace referencia alguna al sistema nacional de ciencia y tecnología, ni a las instituciones de educación superior e investigación, ni al Sistema Nacional de Investigadores, por lo que Pemex y sus organismos están facultados para continuar con la actual tendencia de otorgar estos contratos a empresas extranjeras.
- Se mantiene la irracionalidad de los precios de transferencia referidos a los precios internacionales en las transacciones entre Pemex y sus organismos subsidiarios, que ha provocado una pérdida artificial de rentabilidad en la cadena de valor del organismo; al dejar fuera los costos de producción y el proceso estratégico de agregación de valor que deben ser considerados en una entidad integrada, mediante un análisis integral de costos y beneficios, seguirá limitando la rentabilidad de las cadenas de producción de Pemex y sus organismos subsidiarios hacia el futuro (véase el anexo 8).

6. Privatización de Pemex mediante la contratación directa de deuda pública y la emisión de “bonos ciudadanos” (acciones)

La estrategia para abrir la propiedad de Pemex a inversionistas privados y extranjeros se realiza por medio de las facultades que se otorgan a la paraestatal para contratar deuda pública de manera directa, como organismo, sin que ésta constituya deuda reconocida por el Estado mexicano, *lo que de manera necesaria compromete las reservas de hidrocarburos del país como garantía de tales empréstitos* (véase el anexo 9).

Otro elemento de la estrategia de privatización vía el capital financiero lo constituye la emisión de los denominados “bonos ciudadanos”, que de hecho tienen características de acciones, mediante las cuales se abre la puerta para la propiedad y el control del organismo del Estado mexicano, responsable de la explotación de los hidrocarburos, a entidades y accionistas privados nacionales y extranjeros.

Los “bonos ciudadanos” son anticonstitucionales porque en realidad no son bonos (ya que éstos son títulos de deuda pactados a una tasa fija), sino títulos de crédito que tendrán un rendimiento variable y recibirán una contraprestación vinculada con el desempeño (utilidades) del organismo, lo que significa que se les transferirá una parte de la renta petrolera, lo cual es claramente anticonstitucional.

Los tenedores de dichos títulos no sólo serán personas físicas, sino personas morales como sociedades de inversión, fondos de pensiones e intermediarios financieros, mismos que en el caso de México, aunque son personas morales mexicanas, constituyen entidades propiedad de inversiones extranjeras, por lo que *de facto* esto abre la posibilidad de que el capital financiero internacional vaya constituyendo derechos de accionista sobre Pemex.

Más aún, la ley pone límites para la tenencia de estos títulos a las personas físicas, y faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la definición de los límites para las personas morales, por lo que éstos no se definen en la propia ley.

Adicionalmente, estas personas morales financieras serán por ley las responsables de vigilar que no se dé una concentración de dichos títulos en pocas personas, lo que constituye una abdicación injustificable de un deber y responsabilidad de la autoridad pública (véase el anexo 10).

Las facultades que se establecen en el artículo 34 para el Comisario, de representar los intereses de los tenedores de bonos ante el Consejo de Administración, confirman el carácter accionario de los mismos (véase el anexo 11).

Asimismo, el artículo 48 establece el derecho de los tenedores de bonos ciudadanos a contar con la información oportuna sobre la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la documentación presentada ante el Consejo de Administración o procesada por el mismo, así *como de las políticas y resultados de Petróleos Mexicanos*, lo que confirma su carácter *de facto* como accionistas de Pemex.

En lo que se refiere al reforzamiento de las facultades de la ASF depende de la magnitud de recursos que le sean autorizados para su ejercicio, pero también del encapsulamiento institucional de Pemex, que le impedirá un ejercicio pleno de sus facultades ante el organismo.

Las disposiciones transitorias en materia de presupuesto constituyen una ley de hierro para emitir “bonos ciudadanos” y aumentar la inversión privada financiera en Pemex, al condicionar la posibilidad de disponer de una mayor proporción de los excedentes que genera el organismo para inversión al avance que se tenga en la colocación de los bonos (véase el anexo 12).

7. Qué hacer ante esta situación

Como se ha mostrado en el análisis anterior, las reformas profundizan el proceso privatizador de Pemex y su enajenación del proyecto de desarrollo nacional, por las siguientes razones:

- Las decisiones sobre la plataforma de producción y reposición de reservas, siguen concentradas en el Poder Ejecutivo federal.
- El diseño institucional autocontenido de Pemex transfiere las facultades del estado mexicano a un grupo reducido de miembros del Consejo de Administración, cuyos mandatos se orientan al vaciamiento del desarrollo del organismo como entidad del Estado mexicano, y a la contratación de particulares nacionales y extranjeros para realizar sus actividades sustantivas.
- Las facultades que se otorgan al Congreso no constituyen un contrapeso suficiente para establecer políticas de Estado.¹⁴ En el Consejo Nacional de Energía sólo participan el Poder Ejecutivo federal y organismos descentralizados. La participación de los poderes legislativo federal y estatal, autoridades locales, instituciones públicas de educación superior e investigación científica y los sectores social y privado, se dará en un Foro Consultivo, que no tiene carácter vinculatorio con las decisiones de política pública.
- El destino de la renta petrolera no quedó especificado por ley, por lo que continuará dilapidándose este recurso natural en gasto corriente. Pemex seguirá siendo utilizado para compensar el déficit de recaudación fiscal de la Nación.¹⁵

14. Estas facultades son ratificar a los Consejeros profesionales de Pemex (Senado); ratificar la Estrategia Nacional de Energía; participar en el Foro Consultivo del Consejo Nacional de Energía; y las nuevas facultades de la ASF en la revisión de contratos.

15. *El Universal*, 31 de diciembre de 2008. Según la Secretaría de Hacienda y Crédito

- A pesar del apoyo que se dará al desarrollo de energías renovables y el fondo establecido con este propósito, no se estableció un sistema integral de energía, lo que limitará la capacidad de la Nación para desarrollar un nuevo equilibrio en el uso de energías no renovables (hidrocarburos) y renovables, así como el desarrollo de nuevas fuentes de energía, sobre la base de los recursos de los hidrocarburos.
- Aunque se establecen mandatos para el desarrollo de la industria y la tecnología nacional, éstos se autolimitan en la misma ley, subordinando estas políticas a los mismos tratados internacionales, *contrario a lo pactado en los mismos tratados, que es la reserva total del sector energético y petroquímico.*
- Se faculta a Pemex a aceptar la aplicación del derecho extranjero en “actos jurídicos de carácter internacional”, lo que abre la posibilidad de la subordinación a criterios jurídicos, económicos y geopolíticos, contrarios al interés nacional.¹⁶

Público, el aporte de los ingresos petroleros a las finanzas públicas entre enero y noviembre de 2008 ascendió a 972'234,000 pesos, monto que supera en casi 23% lo obtenido por esa vía en el mismo periodo de 2007 y que equivale a 37.6% del total de los ingresos del sector público. El mismo documento señala que las aportaciones fiscales de Petróleos Mexicanos al gobierno federal se incrementaron en 35% en relación con el año anterior, para llegar a 659,904 millones de pesos, cifra equivalente a más de 67% del total de los ingresos petroleros.

16. Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Diario Oficial, 2008: 82). Artículo 72.– Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se regirán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales. Tratándose de *actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero*, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.

- Una de las decisiones importantes que rompen el círculo vicioso de los Pidiregas son las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que reconocen los ya existentes como deuda pública y los eliminan para el futuro, en el que todos los proyectos de inversión serán presupuestarios. También se excluye la inversión de Pemex de la meta de balance presupuestario. Por otra parte, la posibilidad de emplear recursos del Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura, para financiar la construcción de una nueva refinería, es otra medida importante que puede fortalecer el desarrollo de Pemex como organismo del Estado, con la condición de que el organismo realice y ejecute directamente estas inversiones.
- Otra decisión legislativa que puede fortalecer a Pemex es su autonomía presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que le dará mayor flexibilidad en las decisiones operativas. Sin embargo, esta flexibilidad, bajo las condiciones señaladas, puede ser el origen de una mayor dependencia directa del organismo de las entidades financieras internacionales.

8. Declaraciones recientes de la secretaria de Energía Georgina Kessel y de Pemex confirman el propósito privatizador del Gobierno Federal

Posterior a la aprobación de estas reformas legales, se emitieron declaraciones del Gobierno federal y de Pemex, que confirman la voluntad y el proyecto privatizador de las mismas:

- La secretaria de Energía, Georgina Kessel, afirmó que “Alrededor de 70 por ciento de las actividades de Pemex (Petróleos Mexicanos) en exploración y producción ya las realizan otras empresas”.¹⁷

17. *La Jornada*, martes 11 de noviembre de 2008. “Editorial. La confesión de Kessel”.

- Asimismo, la secretaria Kessel declaró que “a finales de 2009 se iniciará la licitación para empresas privadas interesadas en prestar bienes y servicios a la paraestatal. En la cuenca del sureste, reconoció, se ubican los yacimientos de la selva Lacandona. Hay campos donde se podría estar generando nueva producción de crudos [...] se estima que para 2021 se estarían generando alrededor de 500 mil barriles diarios”.¹⁸
- Las informaciones de Pemex sobre sus proyectos de inversión, ratifican este proyecto de realización de sus actividades sustantivas por particulares.¹⁹

18. *La Jornada*, lunes 24 de noviembre de 2008. “Cita análisis que revelan que la zona podría producir 500 mil barriles diarios en 2021. Oficial: Pemex explorará y extraerá crudo en la selva Lacandona, afirma Kessel. Hermann Bellinghausen y Ángeles Mariscal (Enviado y corresponsal). San Cristóbal de las Casas, Chis., 23 de noviembre. Por primera vez de manera oficial, mediante la secretaria de Energía, Georgina Kessel Martínez, el gobierno federal anunció que Petróleos Mexicanos (Pemex) iniciará en fecha próxima la exploración y extracción de crudo en la selva Lacandona, como parte de la que llama ‘cuenca del sureste’”.

19. Noé Cruz Serrano. *El Universal*, viernes 2 de enero de 2009. “Petróleos Mexicanos (Pemex) realizará millonaria derrama económica entre proveedores y contratistas extranjeros y nacionales a partir de 2009 y hasta 2017 [...] la paraestatal busca que le autoricen casi 999 mil 389 millones de pesos (mdp), equivalentes a 73 mil millones de dólares (mdd), para sacar adelante los seis proyectos más importantes de esta industria: Cantarell, Programa Estratégico de Gas, Ku-Maloob-Zaap, Burgos, Chicontepec y el Integral Antonio J. Bermúdez [...] los recursos se destinarán para darle continuidad a las obras en proceso, concluir otras y para nuevos contratos que licitará entre la iniciativa *privada extranjera y nacional* desde el 1 de enero de 2009... Pemex planea financiar en total el desarrollo de 55 obras y proyectos, de los cuales los seis mencionados concentran 80 centavos de cada peso que se invertirá en esta industria en los próximos años. *Los contratos que habrán de generar estos proyectos tienen un costo actual de 786 mil 994 mdp para un horizonte de nueve años, más una parte equivalente a 55% de ese monto para el pago de mantenimiento y operación de los activos que también quedará en manos de la iniciativa privada.* Los restantes 212 mil 395 mdp serán para licitar y dar continuidad a 49 obras más, entre las que destacan el Delta del Grijalva; el primer pozo que se desarrollará en aguas profundas, Lakach; el integral *Arenque*; Bellota-Chinchorro; el integral Chuc y Yaxche. Para el ejercicio fiscal de 2009, Pemex Exploración y Producción (PEP) dispondrá de 197 mil 721 mdp,

Ante esta situación, se propone lo siguiente:

- Recuperar la soberanía económica, específicamente la soberanía energética, y mantenerla a futuro, es una condición necesaria para mantener la soberanía política de la Nación.
- Reconocer que en cuestiones directamente relacionadas con la soberanía y la seguridad nacional, como la política energética, la utilización de los recursos de hidrocarburos y su explotación, es fundamental la participación de toda la sociedad y sus organizaciones.
- Informar y crear conciencia en la opinión pública sobre el carácter anticonstitucional y contrario al interés nacional de las reformas aprobadas, con el propósito de revertir estos cambios jurídicos.
- Mantener el interés y la participación de ciudadanos, expertos, instituciones y grupos sociales, en las decisiones sobre la política energética y sobre los hidrocarburos.
- Denunciar de manera puntual toda decisión del Poder Ejecutivo federal o de Pemex que sea contraria a los intereses de México, en el ejercicio de las facultades que le confieren las leyes recientemente aprobadas.

equivalentes a 14 mil 538 mdd a la paridad actual, recursos que provendrán de la colocación de bonos de deuda en los mercados financieros dentro y fuera del país, de la emisión de bonos ciudadanos, de la contratación de mayor deuda y del presupuesto anual. Tan solo en gasto programable, es decir, el que se proyecta con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales, Pemex planea erogar a partir del primer minuto de enero 32 mil 178 mdp, según el Calendario de Presupuesto Autorizado para el Ejercicio Fiscal de Pemex 2009. De esa cantidad, 20 mil 652 millones corresponden únicamente a exploración y explotación de hidrocarburos en las distintas cuencas productoras de México. Para un periodo de 10 años, Cantarell, en franco proceso de declinación, tendrá una derrama en contratos de servicios por 258 mil 302 mdp; el Programa Estratégico de Gas ofrece el *acceso a oportunidades de negocio* por 170 mil 680 mdp; el activo Ku-Maloob-Zaap ofrecerá *contratos* por 139 mil 727 millones”.

- Denunciar todos aquellos casos en los que se demuestre que las contrataciones realizadas no correspondan a los intereses nacionales.
- Exigir a senadores y diputados federales dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y promover un proyecto nacional de desarrollo, así como actuar ante posibles desvíos del Poder Ejecutivo.
- Promover un sistema de información preciso, documentado, actualizado y ampliamente difundido, que le permita a la ciudadanía la formación de una opinión fundamentada sobre la realidad de la situación energética del país, y sobre las decisiones de los poderes públicos con relación a ella.
- Alertar a la ciudadanía sobre decisiones que pudieran modificar, de manera permanente e irreversible, la capacidad de la Nación para un desarrollo soberano en materia energética, con el fin de actuar ante los poderes públicos y atajar dichas amenazas.
- Exigir el esclarecimiento de actos presuntos o comprobados de corrupción, así como conflictos de interés por parte de servidores públicos y políticos de alto nivel.
- Vigilar que se respeten los derechos de la Nación pactados en los tratados internacionales, en relación con la reserva del sector energético y petroquímico en favor del Estado mexicano.
- Promover un verdadero desarrollo de la industria, tecnología e ingeniería nacional, por parte de Pemex y sus organismos subsidiarios.
- Analizar y evaluar las políticas de precios, financiamiento, contratación de deuda e ingresos de Pemex, con el objeto de que la ciudadanía disponga de elementos objetivos para el desarrollo de una opinión pública capaz de incidir de manera eficaz y en función del proyecto de desarrollo de la Nación, en las decisiones sobre la política energética.

ANEXO 1

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 30. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Diario Oficial (Primera Sección), Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, viernes 28 de noviembre de 2008: 62).

Artículo 19.— “El Consejo de Administración tendrá las atribuciones siguientes: ...I V. Aprobar, previa opinión del comité competente: j) *Las disposiciones aplicables a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios para la contratación de obras y servicios relacionados con las mismas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, en los términos de lo dispuesto por el artículo 51 de la presente Ley*”.

Artículo 51.— “*Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionados con las mismas que requieran contratar Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 30. y 40. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, se registrarán conforme a lo dispuesto por esta Ley, su Reglamento y las disposiciones que emita el Consejo de Administración, en términos del artículo 53 de esta Ley.* Lo anterior, salvo mención expresa establecida en esta Ley”.

Artículo 26.— “El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios será presidido por un consejero profesional. A las sesiones del Comité asistirá un representante de la Secretaría de la Función Pública, como invitado permanente, con voz pero sin voto. En cuanto hace a las adquisiciones, arrendamientos y contratación de obras y servicios, tratándose exclusivamente de las actividades sustantivas de

carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, dicho comité tendrá, respecto a Petróleos Mexicanos, las siguientes atribuciones:

- I. Revisar, evaluar, dar seguimiento y formular las recomendaciones conducentes sobre los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, los cuales deberán ajustarse a los objetivos establecidos en el Plan de Negocios;
- II. Dictaminar sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas, en términos de las disposiciones aplicables, y definir, con base en la justificación que para tal efecto presente el área requirente, el procedimiento para la contratación, que puede ser a través de invitación restringida o de adjudicación directa, de lo cual se dará cuenta al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño;
- III. Emitir los dictámenes que le requiera el Consejo de Administración sobre los modelos de convenios y contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras;
- IV. Autorizar la creación de subcomités, su integración y funcionamiento;
- V. Emitir las opiniones que le requiera el Consejo de Administración respecto de la celebración de los convenios y contratos, su ejecución, así como su suspensión, rescisión o terminación anticipada, y
- VI. Las demás que se establezcan en la presente Ley, su Reglamento, el Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, *corresponderá a dicho comité* proponer al Consejo de Administración, con apego al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como *interpretar para efectos administrativos, las disposiciones en materia de adquisición de bienes, arrendamientos, contratación de servicios y obras y enajenación de bienes, aplicables a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, relacionadas exclusivamente con las actividades sustantivas de carácter*

productivo a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica”.

ANEXO 2

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibid.*: 75).

Artículo 53.— En términos del artículo 134 constitucional, las *disposiciones administrativas que emita el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en materia de adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras* a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y observar las *siguientes bases*:

... II. *El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios* o, en su caso, los comités respectivos de los organismos *subsidiarios dictaminarán*, con base en la justificación que se le presente para tal efecto por el área requirente, *sobre la procedencia de llevar a cabo los procedimientos de invitación restringida o adjudicación directa*;

III. El contenido de la justificación que deberán elaborar las áreas requirentes en el caso de los procedimientos de invitación restringida o adjudicación directa;

... VI. Los mecanismos para la determinación de los precios y sus ajustes, pudiendo considerar, entre otros, el establecimiento de *catálogos de precios para la industria petrolera*;

VII. Los mecanismos de ajustes a los programas de ejecución, fechas críticas y plazo de ejecución;

... X. En los procedimientos de contratación, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán requerir porcentajes mínimos de contenido nacional para permitir la participación en los mismos, así como establecer preferencias en la calificación y selección, a favor de las propuestas que empleen recursos humanos, bienes o servicios de *procedencia nacional*, de conformidad con los lineamientos que emita el Consejo de Administración. *Lo anterior, siempre y cuando exista suficiencia sobre el aprovisionamiento de los insumos por parte del mercado local y no se afecten las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán hacer efectivas las reservas y porcentajes para el sector energético previstas en los tratados celebrados por el Estado mexicano.* En las licitaciones nacionales, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán adjudicar, en igualdad de circunstancias, a favor de las pequeñas y medianas empresas, con el propósito de fomentar su desarrollo y participación;

... XIV. *La regulación relativa a la celebración de contratos plurianuales de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, cuya ejecución abarque más de un año, considerando:*

- a) La incorporación de avances tecnológicos;
- b) *Cambios en los costos de los trabajos*, conforme a las modificaciones de las condiciones de mercado de los insumos o de los equipos utilizados;
- c) Modificación de las estipulaciones del contrato en lo relativo a conceptos no previstos y al volumen de trabajos contratados, y
- d) El reconocimiento de *gastos no especificados en el contrato*, debidamente justificados.

Artículo 54.— Las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, así como las obras y servicios relacionadas con las mismas se efectuarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, previa convocatoria pública, para que se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto en sesión pública, a

fin de garantizar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando, por excepción, las licitaciones públicas no sean idóneas para asegurar las mejores condiciones mencionadas en el párrafo anterior, las contrataciones podrán llevarse a cabo por medio de procedimientos de invitación restringida o adjudicación directa.

ANEXO 3

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 79).

Artículo 60.— Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, con las restricciones y en los términos del artículo 6o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. La celebración de estos contratos se sujetará a lo siguiente:

- I. Se mantendrá, en todo momento, el dominio directo de la Nación sobre los hidrocarburos;
- II. No se concederá derecho alguno sobre las reservas petroleras, por lo cual los proveedores o contratistas no podrán registrarlas como activos propios y la Nación las registrará como parte de su patrimonio;
- III. Se mantendrá, en todo momento, el control y la dirección de la industria petrolera a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;

IV. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan serán siempre en efectivo, por lo que en ningún caso podrá pactarse como pago por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante, observando para dicho efecto lo dispuesto en el artículo siguiente;

V. No se otorgarán derechos de preferencia de ningún tipo para la adquisición del petróleo o sus derivados, o para influir en la venta a terceras personas, y

VI. No se suscribirán contratos que contemplen esquemas de producción compartida ni asociaciones en las áreas exclusivas y estratégicas a cargo de la Nación señaladas en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Los contratos podrán contemplar cláusulas donde se permita a las partes realizar modificaciones a los proyectos por la incorporación de avances tecnológicos; por la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en las obras, o por la adquisición de nueva información obtenida durante la ejecución de las obras u otras que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto.

Petróleos Mexicanos enviará a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para su registro, los contratos que sean materia de su competencia. La Comisión deberá observar, en todo momento, la legislación relativa a la confidencialidad y reserva de la información.

Artículo 61.— Las remuneraciones de los contratos de obras y prestación de servicios de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios deberán sujetarse a las siguientes condiciones:

I. Deberán pactarse siempre en efectivo, ser razonables en términos de los estándares o usos de la industria y estar comprendidas en el Presupuesto autorizado de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;

II. Serán establecidas a través de esquemas fijos o fórmulas predeterminadas con las que se obtenga un precio cierto, de conformidad con la legislación civil;

III. Los contratos de obra plurianuales podrán estipular revisiones necesarias por la incorporación de avances tecnológicos o la variación de precios de mercado de los insumos o equipos utilizados en los trabajos correspondientes u otros que contribuyan a mejorar la eficiencia del proyecto, con base en los mecanismos para el ajuste de costos y fijación de precios autorizados por el Consejo de Administración;

IV. Deberán establecerse a la firma del contrato;

V. Se incluirán penalizaciones en función del impacto negativo de las actividades del contratista en la sustentabilidad ambiental y por incumplimiento de indicadores de oportunidad, tiempo y calidad, y

VI. Sólo se podrán incluir compensaciones adicionales cuando:

a) El contratante obtenga economías por el menor tiempo de ejecución de las obras;

b) El contratante se apropie o se beneficie de nuevas tecnologías proveídas por el contratista, o

c) Concurran otras circunstancias atribuibles al contratista que redunden en una mayor utilidad de Petróleos Mexicanos y en un mejor resultado de la obra o servicio, y siempre que no se comprometan porcentajes sobre el valor de las ventas o sobre la producción de hidrocarburos.

Las posibles compensaciones deberán establecerse expresamente a la firma del contrato.

Los contratos que no observen las disposiciones de este artículo y del artículo anterior serán nulos de pleno derecho.

ANEXO 4

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 30. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 69).

Artículo 35.— *La evaluación del desempeño del organismo, respecto a sus metas, objetivos y programas de sus unidades corresponderá al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño.*

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios tendrán las funciones que los ordenamientos jurídicos les otorguen; sin embargo, no podrán evaluar el desempeño del organismo. La Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios resolverán las inconformidades que se presenten en los procedimientos para llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y obras, así como los procedimientos de conciliación promovidos en estas materias, en términos de lo dispuesto por las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas.

Si en el ejercicio de sus funciones la Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control detectan situaciones que impacten en el desempeño o en el cumplimiento de las metas, objetivos y programas del organismo, lo harán del conocimiento del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, a efecto de que determine el inicio o continuación de las auditorías correspondientes.

La Secretaría de la Función Pública, el Órgano Interno de Control y el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, establecerán la coordinación necesaria, para evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones.

La Secretaría de la Función Pública y el Órgano Interno de Control no podrán ejercer, en ningún caso, las facultades previstas en esta Ley para el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño o el Comisario.

Los titulares de los órganos internos de control de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios serán nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Función Pública. Los órganos internos de control de los organismos subsidiarios, dependerán jerárquica y funcionalmente del Titular del Órgano Interno de Control de Petróleos Mexicanos, al cual deberán rendir informes de las actividades que realicen.

Los procedimientos de responsabilidades administrativas que se tramiten, en términos de lo que establece la Ley de la materia, contra servidores públicos de Petróleos Mexicanos y de los organismos subsidiarios deberán sustanciarse y resolverse por el Órgano de Control Interno de Petróleos Mexicanos.

El Órgano Interno de Control deberá coordinarse con el Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño para la ejecución de sus funciones y programas.

ANEXO 5

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 77).

Artículo 55.— En las licitaciones públicas de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, se tomará en cuenta al menos lo siguiente:

I. Las licitaciones podrán ser nacionales o internacionales. En este último caso, deberá indicarse si se realizarán en modalidad abierta *o bajo la aplicación de un tratado internacional*. En el caso de licitaciones internacionales abiertas, se podrá limitar la participación de personas nacionales de aquellos países que no otorguen reciprocidad;

II. El procedimiento constará de las siguientes etapas:

- a) Emisión de la convocatoria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación;
- b) Emisión de las bases de licitación;
- c) Junta de aclaraciones;
- d) Presentación y apertura de proposiciones;
- e) Análisis y evaluación de las propuestas, en las que podrán incluirse mecanismos de precalificación y de ofertas subsecuentes de descuento, y
- f) Adjudicación y fallo, el cual se dará a conocer en sesión pública.

III. En las bases de licitación se incluirán, entre otros aspectos:

- a) Los elementos para acreditar la experiencia, capacidades técnicas y financieras necesarias, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar;
- b) La descripción general de los bienes, servicios y obras, así como el lugar en el que los dos últimos se realizarán;
- c) El plazo de ejecución de los contratos;
- d) Las reglas conforme a las cuales los contratistas o proveedores podrán realizar subcontrataciones;
- e) Información sobre la remuneración y las condiciones de pago;
- f) *Los mecanismos de ajuste de las remuneraciones;*
- g) *Los requerimientos sobre la incorporación de contenido nacional en las adquisiciones, servicios y obras, respetando lo que establezcan los tratados*

internacionales en la materia y de conformidad con las disposiciones que a este respecto emita el Consejo de Administración, y

h) La indicación del método para la evaluación de las ofertas.

ANEXO 6

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 85).

Décimo Tercero. Dentro los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios establecerán una estrategia para apoyar el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales como parte del Plan Estratégico Integral de Negocios. Dicha estrategia deberá incluir un diagnóstico de la participación de los proveedores y contratistas mexicanos en las obras, las adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, así como objetivos específicos y metas cuantitativas anuales a alcanzar del grado de contenido nacional en bienes, servicios y obras, *respetando lo establecido en los tratados internacionales.*

La estrategia tendrá como finalidad incrementar el grado de contenido nacional en un *mínimo de 25 por ciento*. En el Plan Estratégico deberá especificarse el periodo en el que se alcanzará el porcentaje indicado. Para ello, se tomarán en cuenta las subcontrataciones que realicen los proveedores.

Esta estrategia pondrá énfasis en el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, con el fin de *coadyuvar al cumplimiento de lo previsto en el artículo 9, fracción IX*

de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Con el fin de llevar un registro de los avances de la estrategia, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios formularán un *plan anual de compras a pequeñas y medianas empresas* y registrarán todas sus cuentas por pagar en el Programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera S.N.C.

Asimismo, para coadyuvar al cumplimiento de lo previsto en el presente artículo, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios se apoyarán en *un área especializada de promoción e incorporación* de nuevos contratistas y proveedores nacionales. Esta área tendrá a su cargo las funciones siguientes:

- I. Publicar y promover la estrategia a que se refiere este artículo;
- II. Identificar las oportunidades para el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales;
- III. Proponer las políticas y acciones para dar cumplimiento a los objetivos de este artículo;
- IV. Coadyuvar en las acciones de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios para alcanzar los objetivos planteados;
- V. Dar seguimiento al desarrollo de la estrategia y reportar los avances al Consejo de Administración;
- VI. Apoyar a Nacional Financiera S.N.C. en las acciones que realice el fondo a que se refiere el artículo siguiente, así como promover esquemas de financiamiento para el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales, y
- VII. Las demás se establezcan en las disposiciones aplicables.

El Director General comunicará semestralmente al Congreso de la Unión sobre los avances de las metas cuantitativas de esta estrategia.

ANEXO 7

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 77).

Artículo 57.— Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, *bajo su responsabilidad y previo dictamen del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios* que justifique que el procedimiento de licitación pública no satisface las mejores condiciones sobre precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, *podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa*, con independencia de que se trate de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, así como de la petroquímica distinta de la básica, en los casos siguientes:

... B) Por invitación *restringida a por lo menos tres personas*:

- I. Las contrataciones con el propósito de *desarrollar innovaciones tecnológicas* relacionadas con el objeto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios;
- II. Servicios de estudios de ingeniería, servicios de consultoría, estudios, asesorías, investigaciones y capacitación.

Lo anterior, sin perjuicio de los supuestos previstos en las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Artículo 58.— Los procedimientos de invitación restringida cumplirán, entre otros aspectos, con lo siguiente:

I. Podrán ser nacionales o internacionales. En este caso, deberá indicarse *si se realizarán en modalidad abierta o con la aplicación de un tratado internacional*;

ANEXO 8

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 82).

Artículo 73.— Petróleos Mexicanos deberá elaborar y actualizar cada año un estudio para revisar y ajustar las fórmulas de precios de los bienes que produce y comercializa entre sus organismos subsidiarios. Dichas fórmulas deberán *considerar las referencias de precio internacional* y, en su caso, realizar los ajustes por calidad cuando ésta sea diferente a la considerada en la referencia internacional. El estudio deberá ser enviado a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación* a más tardar el 15 de julio del año en que se elabore o actualice. Los ajustes que resulten tendrán efecto a partir del primero de septiembre del año que corresponda. Asimismo, a partir de la aprobación del estudio o las actualizaciones a que se refiere el párrafo anterior, Petróleos Mexicanos deberá poner a disposición del público a través de medios electrónicos en forma trimestral, en los meses de abril, julio, octubre y enero, los precios y las calidades de los hidrocarburos que hayan sido parte de transacciones entre sus organismos subsidiarios en los tres meses anteriores al mes en el que se reporta.

ANEXO 9

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 30. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 72).

Artículo 44.— Petróleos Mexicanos se sujetará en el manejo de sus obligaciones constitutivas de deuda pública a lo siguiente:

... II. *Podrá realizar*, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales; *contratar los financiamientos externos que se requieran o que se concierten en moneda extranjera, así como contratar obligaciones constitutivas de deuda;*

III. Será responsable de que:

- a) Las obligaciones que contrate no excedan su capacidad de pago;
- b) Los recursos que obtenga sean destinados correctamente conforme a las disposiciones legales aplicables;
- c) Se hagan los pagos oportunamente, y
- d) Se supervise el desarrollo de su programa financiero particular;

IV. Registrará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las operaciones de crédito.

Las obligaciones que sean constitutivas de deuda pública por ningún motivo y en ningún caso otorgarán o concederán a sus tenedores derechos sobre la propiedad, control o patrimonio de Petróleos Mexicanos, o bien sobre el dominio y la explotación de la industria petrolera estatal.

Los recursos provenientes de las obligaciones derivadas de los bonos ciudadanos se destinarán exclusivamente a proyectos de inversión productiva.

Las obligaciones constitutivas de deuda pública de Petróleos Mexicanos no constituyen obligaciones garantizadas por el Estado Mexicano.

ANEXO 10

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 30. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 73).

Artículo 47.— Los bonos ciudadanos a que se refiere el presente apartado tendrán como finalidad poner *a disposición de los mexicanos, de manera directa, los beneficios de la riqueza petrolera nacional*, permitiéndoles, a la vez, *dar seguimiento al desempeño de Petróleos Mexicanos*, por lo que constituyen un instrumento de vinculación y transparencia social para el organismo.

Los bonos ciudadanos serán *títulos de crédito emitidos por el propio organismo que otorgarán a sus tenedores una contraprestación vinculada con el desempeño del mismo*.

Las contraprestaciones que se consignent en los bonos ciudadanos por ningún motivo y en ningún caso otorgarán o concederán a sus tenedores derechos corporativos, ni sobre la propiedad, control o patrimonio de Petróleos Mexicanos, o bien sobre el dominio y la explotación de la industria petrolera estatal.

Sólo podrán ser titulares de los bonos ciudadanos las personas físicas de nacionalidad mexicana y las siguientes *personas morales mexicanas*:

a) *Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro;*

b) *Fondos de pensiones;*

c) *Sociedades de inversión para personas físicas, y*

d) *Otros intermediarios financieros que funjan como formadores de mercado.*

Las instituciones del sistema financiero que representen a los tenedores respectivos u operen sus cuentas serán responsables de que se cumpla con las medidas para evitar el acaparamiento de los bonos ciudadanos, de acuerdo con lo establecido en este artículo y las disposiciones que se emitan de conformidad con el mismo.

Entre otros aspectos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará a través de disposiciones de carácter general:

I. Las formas en que las personas físicas mexicanas podrán adquirir los bonos al momento de su emisión y colocación inicial, con la participación que corresponda a las instituciones del sistema financiero, así como los medios que se afectarán para la comprobación de los requisitos a que se refiere este artículo;

II. Las formas en que las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, los fondos de pensiones y las sociedades de inversión para personas físicas podrán adquirir los bonos al momento de su emisión y colocación inicial;

III. Las formas en que sólo los intermediarios financieros que actúen como formadores de mercado, podrán adquirir los bonos así como el límite a la tenencia máxima de éstos, que se determinará considerando exclusivamente lo necesario para cumplir con dicho propósito. Las casas de bolsa no podrán participar como formadores de mercado;

IV. Los mecanismos de colocación inicial, con la participación que corresponda a las instituciones del sistema financiero, que garanticen una adecuada distribución de los bonos ciudadanos entre el público y que faciliten la adquisición de los bonos por parte de las personas físicas mexicanas;

V. Medidas que procuren el acceso a la mayor cantidad de personas físicas, *imponiendo límites a la participación en el total de los bonos ciudadanos que pueda adquirir una misma persona física o moral*, directa o indirectamente. Cada *persona*

física no podrá adquirir más del 0.1 por ciento del valor total de la emisión de bonos;

VI. De manera prioritaria, medidas estrictas tendientes a que por ningún motivo se presenten situaciones o acaparamiento en la tenencia de los bonos;

VII. Las características, términos y condiciones de la emisión de bonos ciudadanos;

VIII. La mecánica de su operación en el mercado a través de las instituciones que componen el sistema financiero, para que después de su emisión y colocación inicial, dicho mercado sea ágil, eficiente y competitivo, y

IX. Las formas por medio de las cuales las instituciones que componen el sistema financiero, previamente a la transferencia de la titularidad de los bonos ciudadanos, comprobarán que sólo las personas físicas de nacionalidad mexicana y las personas morales mencionadas en los incisos del a) al d) de este artículo, sean tenedores de bonos ciudadanos, así como que su tenencia no rebase el límite máximo de tenencia que se establezca de acuerdo con la fracción V de este artículo.

Los recursos que obtenga Petróleos Mexicanos por la emisión y colocación de bonos ciudadanos, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras productivas cuya tasa de retorno esperado sea mayor a la tasa de costo financiero del organismo, así como para operaciones tendientes al mejoramiento de la estructura de su endeudamiento con bonos ciudadanos, canje y refinanciamiento.

Del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior serán responsables quienes autoricen y ejecuten las operaciones respectivas, así como aquellos que apliquen los recursos correspondientes.

Los servidores públicos de Petróleos Mexicanos que participen en la emisión de bonos ciudadanos, que realicen actos u omisiones en contravención de lo dispuesto en este artículo, estarán sujetos a las responsabilidades que correspondan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Las instituciones financieras, en su carácter de intermediarios al realizar operaciones con bonos ciudadanos, que actualicen los supuestos de infracción referidos en la Ley del Mercado de Valores, serán sancionadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de acuerdo con lo dispuesto en dicho ordenamiento.

ANEXO 11

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 30. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 69).

Artículo 48.— *Es derecho de los tenedores de bonos ciudadanos contar con la información oportuna sobre la veracidad, suficiencia y racionabilidad de la documentación presentada ante el Consejo de Administración o procesada por el mismo, así como de las políticas y resultados de Petróleos Mexicanos.*

El Comisario será el encargado de velar por los *intereses de los tenedores de estos bonos*, para lo cual deberá, entre otras obligaciones, elaborar un reporte sobre dicha información, el cual deberá hacerse del conocimiento público, por cualquier medio disponible.

Artículo 34.— El Comisario será designado por el Ejecutivo Federal y tendrá las siguientes funciones:

... IV. *Representar los intereses de los tenedores de títulos* a que se refiere el artículo 47 de esta Ley y, en consecuencia, tendrá a su cargo la compilación y difusión oportuna, de información veraz y suficiente, sobre el estado general que guarde el organismo, y...

La Auditoría Superior de la Federación cumplirá sus atribuciones de fiscalización, conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley, para practicar auditorías a Petróleos Mexicanos, las cuales podrán ser indistintamente de gestión financiera o sobre el desempeño para revisar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a su cargo, debiendo proporcionar Petróleos Mexicanos la información y documentación que se requiera.

La Auditoría Superior de la Federación podrá requerir, en cualquier tiempo, a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios informe para efectos de revisión de auditoría, derivado de denuncia, en los términos del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXO 12

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (*ibíd.*: 84).

Disposiciones Transitorias en Materia de Presupuesto

Noveno. Petróleos Mexicanos realizará el manejo de su presupuesto, de conformidad con las modalidades progresivas siguientes:

I. Podrá emplear hasta el 35% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 11,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación.

Lo previsto en los párrafos anteriores se realizará siempre y cuando no afecte durante el año de que se trate, sus metas de balance primario y financiero y el presupuesto regularizable de servicios personales o pensiones.

Lo dispuesto en esta fracción será aplicable una vez que Petróleos Mexicanos cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el plan de negocios a que se refiere el artículo 19, fracción III, de la Ley, para el primer año posterior a su entrada en vigor, salvo que existan causas que justifiquen los incumplimientos;

II. Una vez que se cumpla con lo dispuesto en el último párrafo de la fracción anterior y siempre y cuando no afecte, durante el año de que se trate su meta de balance financiero, podrá realizar sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestarias que considere, salvo las que incrementen el techo global de gasto o el presupuesto regularizable de servicios personales; así como emplear hasta el 50% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 12,500 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales.

Lo dispuesto en esta fracción será aplicable una vez que Petróleos Mexicanos:

a) Cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el plan de negocios a que se refiere el artículo 19, fracción III, de la Ley, para los dos primeros años posteriores a su entrada en vigor, salvo que existan causas que justifiquen los incumplimientos;

b) Emita su estatuto orgánico y estén en funcionamiento los comités de Auditoría y Evaluación del Desempeño, Estrategia e Inversiones y Remuneraciones, y

c) *Haya colocado bonos ciudadanos por al menos el 3% del total de deuda de corto y largo plazos reportado en sus últimos estados financieros consolidados.*

III. Al año siguiente de que se aplique lo dispuesto en la fracción II anterior y siempre y cuando Petróleos Mexicanos no afecte, durante el año de que se trate, su meta de balance financiero, podrá emplear hasta el 62.5% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 14,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales.

Lo dispuesto en esta fracción será aplicable una vez que Petróleos Mexicanos cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el plan de negocios a que se refiere el artículo 19, fracción III, de la Ley, para el siguiente año a que se cumpla el supuesto previsto en el inciso a) de la fracción anterior.

IV. Una vez que se cumpla con lo indicado en el último párrafo de la fracción anterior y siempre y cuando Petróleos Mexicanos no afecte, durante el año de que se trate, su meta de balance financiero, podrá emplear hasta el 75% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales.

Lo anterior siempre que:

a) Cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el plan de negocios a que se refiere el artículo 19, fracción III, de la Ley, para el año posterior a que se cumpla el supuesto previsto en el último párrafo de la fracción III anterior, salvo que existan causas que justifiquen los incumplimientos, y

b) Haya colocado bonos ciudadanos por al menos el 5% del total de deuda de corto y largo plazos reportado en sus últimos estados financieros consolidados.

V. Al año siguiente de que se aplique lo dispuesto en la fracción IV anterior, podrá emplear hasta el 87.5% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación, siempre que no se afecte el presupuesto regularizable de servicios personales.

Lo anterior siempre que cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el plan de negocios a que se refiere el artículo 19, fracción III, de la Ley, para el siguiente año a que se cumpla el supuesto previsto en los incisos a) y b) de la fracción IV anterior.

La determinación respecto del cumplimiento de las metas establecidas en el plan de negocios se realizará por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Energía, con base en un dictamen externo. Dicho plan se revisará anualmente de manera conjunta por dichas dependencias y Petróleos Mexicanos.

Los estados financieros consolidados a que hace referencia este transitorio deberán ser elaborados y auditados conforme a las normas de información financiera en México, emitidas por el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera.

Bibliografía

- Bartlett, Manuel (2008). “Las iniciativas petroleras. Un modelo privatizador”, mimeo, México, octubre.
- Stanford (2006). “Oil addiction threatens US security and undermines its influence, but faculty say our got-it-alone attitude is making things worst”, en *Stanford*, noviembre–diciembre.

GLOBALIZACIÓN, BIOCOMBUSTIBLES Y CRISIS ALIMENTARIA HACIA UN CONSENSO ÉTICO

▪ Jesús Vergara Aceves* ▪

El título apunta a uno de los problemas más difíciles y dramáticos que planea la globalización actual. El subtítulo delimita el enfoque de estas reflexiones: una búsqueda de consensos, un paso en la discusión, más que una respuesta contundente.

Se conoce algo de la complejidad y la innovación del problema, pero también se descubren serias dificultades a cualquier ética que dé prioridad a todo el bienestar humano y a la integración ecológica que ha de hacerse en el mundo, a partir de los grandes e indiscutibles principios éticos, sobre todo el del presente y del futuro de la vida de la humanidad y del mundo.

* SJ es licenciado en Filosofía por el Instituto Libre de Filosofía en México; licenciado y doctor en Teología por la Universidad de Innsbruck, Austria, y doctor en Filosofía por la UNAM; asimismo, tiene estudios posdoctorales en Filosofía y Sociología en la Universidad de Toronto y Chicago.

1. Encuadre ético

Diversas posturas éticas actuales confluyen en sostener la prioridad del principio de vida de la humanidad y del mundo sobre los intentos de explotación utilitarista de una minoría voraz, de “ricos cada vez más ricos, a costa de pobres, cada vez más pobres”.

En estos términos, *el principio de vida* se halla amenazado de raíz, por los abusos de los más grandes avances tecnológicos, manipulados por la codicia insaciable de unos cuantos, a costa de la amenaza de muerte que se cierne sobre la humanidad y el mundo. Es muy real la amenaza, en amplio consenso de científicos, del calentamiento global.

1. *El principio general de la vida se concreta en dos momentos.* El primero es *la relación estática entre la humanidad y su morada, su mundo ecológico.* Sin ellos no se puede conservar la vida. El género humano conduce el proceso y es responsable tanto del conjunto de todos los hombres como del mundo. En este enfoque la morada es para los hombres y para hacer posible seguir viviendo mejor. La morada es, pues, para la vida de la humanidad entera, no para el capricho de unos cuantos que se creen dueños absolutos de todo, de los hombres y del mundo.

El segundo momento es *la acentuación en lo dinámico de todo el proceso histórico.* Se contrapone a una visión estática del presente que se transforma ideológicamente en un proceso sin historia y sin futuro, en un presente absoluto.

La ciencia moderna descubre y analiza el proceso dinámico de la sucesión de los ciclos históricos. En cada uno hay tiempo de progreso y tiempo de decadencia. En el primero prevalece el crecimiento de vida; en el segundo, el abuso y la muerte.

El hombre junto con su morada están en cambio continuo, en tensión dialéctica mudable entre lo auténtico y lo inauténtico. Con mayor verdad y certeza del presente abre a un futuro que, sin embargo, es más incierto

que la simple proyección fija del presente que se niega a pasar. En una instancia concreta, el principio dinámico de la vida se ve amenazado por el presente estático, sobre todo cuando se consideran los hidrocarburos, los bioenergéticos y la crisis alimenticia, como si fueran eternos. Tienen que ser considerados en el presente con previsión del futuro: el progreso científico, el calentamiento global, el sentido de los energéticos, hidrocarburos y bioenergéticos, de la agricultura y la alimentación mundial, entre otros.

Continuemos con las puntualizaciones éticas.

2. *El principio superior de la vida exige que el género humano, en conjunto y cada uno de los seres humanos, se responsabilice de toda vida.* Es simplemente su administrador, no su dueño incondicional. Esta administración responsable de la vida impone valores morales de justicia con derechos y obligaciones.

3. *El principio general de la vida toma mayor concreción en el trabajo humano.* Está hecho para dar más vida, a todos, no muerte. La dignidad del trabajo es como la vida misma: no está al arbitrio ni a la decisión de los hombres. Cada vez que esta dignidad es violada se daña también la dignidad misma del violador.

El trabajo humano no es sólo una actividad puramente material; es intelectual, valorativa, libre, creadora... Hace hombres libres, no esclavos. Conduce el proceso histórico. Es su dinamismo fundamental.

4. *El trabajo humano vale primero por quien lo hace (la dignidad misma del hombre) y segundo por lo que hace.* Todo hombre debe poder vivir de su trabajo, cualquiera que sea su rendimiento laboral. Hay superdotados que deben rendir para sí y para beneficio de los que menos pueden, y hay minusválidos que deben recibir de la sociedad más de lo que hacen como trabajo.

En este contexto, hay que ubicar el lacerante problema del desempleo que azota al mundo entero en estos tiempos.

5. *Nuestro enfoque del trabajo determina de algún modo lo que significa el valor económico de sus frutos.* Sin entrar en discusiones polémicas de diversas

filosofías, deslindemos y analicemos un aspecto: el interés pecuniario y la especulación financiera. Atendamos a la actual crisis económica tan reciente.

6. En este contexto, leo el verso de Antonio Machado: “Todo necio confunde valor con precio”. No sólo lo apoyan los marxistas. *En estos tiempos la necesidad sobre el precio, en especulador y comprador, es generalizada y adoctrinada por los medios masivos de comunicación.* No fue así en los orígenes de muchas culturas, como la judeo-cristiana. En los préstamos, el dinero tenía que devolverse tal cual, sin aumento ni disminución, en el plazo señalado. Más aún, en la primera tradición judía, los préstamos no podían prolongarse más allá de los años de gracia que se daban cada siete años.

7. *Una consecuencia de la concepción del trabajo condiciona y limita los alcances del capital público y privado, y del interés pecuniario.* El principio general de vida, el bienestar común y la dignidad del trabajo puntualizan estas limitaciones, las cuales han de tenerse especialmente en cuenta en el momento histórico de esta mundialización. Los capitales privados dependen no sólo del bienestar nacional sino, más y más, del internacional.

8. *El interés pecuniario, pero con un agravante: el abuso creciente de la especulación financiera actual.* Nunca se ha visto lícita la continua alza de intereses especulativos. Lo que los limita es siempre el trabajo; en este caso, los trabajos de administrar el capital. Es todo. La crisis de la quiebra de tantas instituciones de Estados Unidos lo muestra trágicamente.

9. *La propiedad pública o privada de las cosas mismas no es incondicional.* Siempre está sujeta a la ley superior de la vida del hombre y de su morada.

10. *La propiedad privada de las cosas siempre está condicionada por el bienestar de toda la humanidad.* El condicionamiento está delimitado por la calidad de las cosas y por la necesidad que la humanidad tenga de ellas. Por ejemplo, nadie es dueño del aire ni del agua para aprovecharse de ellos, abusando y contaminándolos. Hay obligación de administrarlos para la vida.

11. *En la línea de la propiedad privada, hay que insistir cada vez más en esta globalización creciente, en la puntualización de lo privado.* Ya no puede entenderse la propiedad privada como propiedad de los particulares o instituciones y grupos dentro de una nación soberana. La soberanía nacional misma se va modificando en esta dinámica histórica globalizada. Entre los países también se ha de delimitar la propiedad pública nacional a una relación más estrecha y dependiente de los demás. La suprema ley de la vida relativiza y condiciona aún más las propiedades públicas nacionales.

Estos condicionamientos complican notablemente la problemática energética y la crisis alimenticia. Hace ya más de 50 años se ha venido sosteniendo minoritariamente esta opinión: los yacimientos de petróleo no son propiedad de las naciones. Pertenecen a toda la humanidad.

Lo que entonces extrañó a los expertos, ahora se hace más claro y evidente, aunque prácticamente imposible, dada la gigantesca fuerza de los titanes petroleros, y de la codicia de los poderes nacionales. ¿Qué dirección hubiera tomado el mundo si se hubiera aceptado la “descabellada” propuesta? La nueva tecnología petrolera, en manos de unos cuantos poderosos, ha despojado prácticamente a los países pobres del petróleo, con base en la especulación de los precios. Lo que era propiedad universal, según aquella opinión, pasó de los países pobres al enriquecimiento y al abuso de los países poderosos!

Todavía más ardua y difícil es la problemática de los bioenergéticos, a la que se suma el peligro de hambruna y desnutrición en el mundo entero. ¿Cómo establecer los límites que la ley de la vida impone a estos nuevos energéticos? ¿cómo sacarles el mayor provecho para la vida? Y todo esto tomando en cuenta el calentamiento global.

2. Los hechos hablan

2.1 Crisis alimentaria y bioenergéticos en nivel internacional

En el contexto global, esta problemática se presenta en los siguientes ámbitos:

- Grandes empresas agroindustriales que dominan los mercados internacionales.
- Pobreza y hambruna crecientes.
- Uso del suelo y de reparto de agua.
- Impacto del cambio climático y agricultura.
- Generación de nuevos movimientos sociales, algunos con altos grados de violencia (Haití, Nigeria, Egipto, Etiopía, etcétera).
- Falta de políticas agrícolas más equitativas y sustentables en el largo plazo.

El problema no tiene que ver sólo con el hecho de que las cosechas de maíz, trigo o caña de azúcar se utilicen para producir biocombustibles. Ésta es una nueva dimensión que agrava la problemática más profunda de desigualdad, pobreza e inequidad.

Para ello se requieren políticas articuladas de:

- Combate a la pobreza.
- Educación.
- Salud.
- Seguridad alimentaria.
- Pesca y forestales.

El problema es todavía más profundo. Existe una contradicción: en los últimos 20 años ha habido sobreproducción de alimentos; de hecho, la producción per cápita de alimentos ha sido superior al crecimiento poblacional. Es decir, hay alimentos pero los pobres no pueden adquirirlos por los altos precios o por la falta de ingresos.

A continuación presentamos algunos datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre el problema alimentario.

- En el mundo hay 83 países con problemas de hambre crónica. De éstos, 22 son muy vulnerables porque más del 30% de su población padece hambre crónica y son importadores de una gran cantidad de productos, entre ellos, la energía (Haití, Liberia, Nigeria, Comoros, etcétera).
- 920 millones de personas tienen hambre y padecen desnutrición crónica.
- Alrededor de 24 mil personas mueren diariamente de hambre o por causas relacionadas con hambre crónica y desnutrición; 75% son niños menores de cinco meses.
- Seis millones de niños menores de cinco años mueren anualmente por desnutrición; 70% son de Asia, 26% de África y 4% de América Latina y el Caribe.
- La escasez alimentaria y la falta de tierras para cultivo han afectado sobre todo a las mujeres, pues en los países más pobres son quienes realizan las tareas agrícolas. Esto está relacionado, en el caso de África, con el alto índice de infección de VIH/SIDA, lo que agrava la situación. En Zambia, el 70% de la población vive en pobreza extrema.

a) Crisis alimentaria. Proyecto Hambre

Asociación Civil de corte internacional que recibe financiamiento de la Organización de las Naciones Unidas; fue creada en México en 1983. En América Latina opera también en Bolivia y Perú.

Para esta organización, las hambrunas no constituyen el problema central, pues si bien son graves, representan sólo el 8% de las muertes ocasionadas por el hambre, mientras que el 92% de las muertes tiene que ver con hambre crónica y persistente.

El problema no está relacionado con los alimentos sino con la falta de oportunidades y equidad en los ámbitos de educación y empleo.

La organización cuenta con programas y talleres para “dar poder” a las mujeres, pues en muchos países pobres son quienes se hacen cargo de la agricultura.

Apoyan a las mujeres con entrenamiento, crédito y un sistema de ahorro.

b) Alimentos y bioenergéticos

- El uso de las cosechas de maíz, trigo y caña de azúcar para producir bioenergéticos ha generado el consumo y el alza de precios de otros alimentos y cereales.
- Brasil y Estados Unidos son los principales productores de bioetanol y biodiesel.
- Quienes no están de acuerdo con el uso de cosechas para la producción de biocombustibles se han preguntado: ¿qué queremos o qué es prioritario conducir autos o comer?

c) Producción de bioenergéticos

- Los campesinos representan el 70% de los pobres del mundo. Es necesario apoyarlos por razones éticas y de seguridad.
- Actualmente hay que alimentar a cerca de seis mil millones de personas, pero se espera que para 2050 sean nueve mil millones de personas. La demanda de alimentos será enorme.
- Los biocombustibles representan hoy el 1.7% del consumo de energéticos. Se espera que para 2020 representen el 20%. Actualmente, el petróleo ocupa el 36%.

3. Acercamiento ético

A pesar de que los hechos hablan, ni dicen todo, ni son coherentes y exactos. Vienen de diversos lugares, mentalidades e intereses regionales.

Hay un ejemplo elocuente. En una mentalidad de izquierda, en la misma América Latina, hay una diferencia notable en torno a los bioenergéticos entre el presidente Lula en el Brasil y Fidel Castro en Cuba.

En un interesante artículo del periódico *La Jornada*, Carmen Lira Saade (2007) escribe:

La consigna de Lula es que “la propagación del uso del etanol y del biodiesel ayuda a democratizar el acceso a la energía, disminuyendo la dependencia mundial de las reservas finitas de hidrocarburos”, pues hoy sólo 20 naciones abastecen de hidrocarburos al mundo y con los agrocombustibles los proveedores podrían llegar a cien.

[...] Castro afirma que éstos generan riesgos de agudización del hambre, esclavitud rural, desplazamiento campesino de sus tierras y deterioro de recursos naturales, en particular agua, pues producir un litro de etanol requiere cuatro litros de agua.

“Nadie ha respondido a la cuestión fundamental: ¿dónde y quiénes van a suministrar los más de 500 millones de toneladas de maíz y otros cereales que Estados Unidos, Europa y los países ricos necesitan para producir la cantidad de galones de etanol que las grandes empresas estadounidenses y de otros países exigen como contrapartida de sus cuantiosas inversiones?”, pregunta Castro.

Según el Banco Mundial, Brasil tiene 70 millones de hectáreas de pastos naturales que pueden ser cambiados a cultivos (esto es el doble de la tierra que dedicó Estados Unidos para todo su maíz en 2007).

En volumen, con 18 mil millones de litros de etanol en 2006, Brasil se ubicó en 2006 como segundo productor del energético, después de Estados Unidos, país junto con el cual representa 70 por ciento de todo el etanol en el mundo.

“Sin embargo, Lula es blanco de críticas. La caña de azúcar en Brasil —la mitad de la cual se destina al etanol— arrastra una historia cada vez más acre de esclavitud y explotación de los cortadores, y además desnacionaliza al territorio brasileño y fortalece los latifundios expulsando a los campesinos de sus tierras”, según ha dicho el presidente cubano, Fidel Castro.

“Grandes empresas han adquirido ingenios de caña en Brasil. Bunge, Novo Group, ADM, Dreyfus, además de los megaempresarios George Soros y Bill Gates”, ha dicho Castro.

El lector tendrá sus propias impresiones y opiniones sobre esta concreta instancia del problema que no nos llega tan hondamente como el que se da nuestro contexto nacional.

Esto permite hacer una aclaración importante. Hay aspectos generales de un mismo problema estructural en torno a los bioenergéticos. Asumida esa posición general, habrá todavía que puntualizar los tiempos,

lugares y políticas concretas, tan diversos a pesar de tener las mismas políticas generales del avance global generalizado.

Ya presenté, al inicio de esta colaboración, el encuadre ético general. Ahora intentaré un acercamiento un poco más concreto. Ordenaré sintéticamente las cuestiones más importantes en torno a los bioenergéticos y la crisis alimentaria y luego indicaré de manera somera los principios éticos que me parezcan más pertinentes.

Estimo que ayudarán a los diversos lectores a acercarse al planteamiento del entorno que les interese, tomando muy en cuenta la geopolítica generalizada de la mundialización y sus diversas aplicaciones regionales.

Me ha parecido importante distinguir dos grupos de problemas en torno al tema general de los energéticos y la crisis alimentaria.

1. Aceleración creciente y desenfrenada de la producción y el consumo de energéticos: producir más, vender más, consumir más, a pesar de la advertencia científica de la amenaza por el calentamiento global.

En este mismo cuaderno de análisis, se estudia abundantemente el problema petrolero en nuestra coyuntura mexicana. Aquí enfatizo la característica de la aceleración desenfrenada que acabo de mencionar. Cada vez se buscan yacimientos de petróleo más profundos. La mayoría de los ya explotados, al ritmo acelerado actual, amenazan con agotarse en el corto plazo. Se buscan ansiosamente otros nuevos yacimientos y otras alternativas, como la “ecología”, la energía aprovechada que producen los vientos. La más elaborada y explotada ahora es la de los bioenergéticos. Queda la impresión de que este consumo se ha salido también de la racionalidad y la previsión.

Es una amenaza a la vida humana y a la ecología. Parece carecer de previsión y responsabilidad racionales. No toma en cuenta que estos bienes tan importantes de los energéticos no son propiedad privada exclusiva —frente a las transnacionales— ni pública, pues todas las naciones,

particularmente las más pobres, están en juego. Ningún país, por rico que sea, puede usurpar ese derecho. A esto se añade la especulación financiera, manejada por los intereses de los poderosos.

Esta violación conjunta y muy poderosa obliga a pensar en una subsistencia negociada.

El conjunto de las violaciones a los derechos humanos no puede considerarse aislado del entorno: el poder descomunal de la globalización al que estamos sometidos. Es necesario tomar en cuenta dos cosas. Primero, el mercado mundial es tan poderoso, que hay que prever siempre el mal menor de sobrevivir para poder luchar. La intolerancia rígida en la acción sería suicida. Segundo: influir decisivamente en reencauzar la producción por cauces más humanos.

2. La todavía incipiente explotación de bioenergéticos no puede quedar en manos de los mismos que están agotando los yacimientos petroleros, pues se harían aún más poderosos y totalitarios. No puede haber vida humana si se altera el ecosistema, máxime si se pone en peligro su equilibrio vital. Tampoco se pueden considerar los principios éticos enunciados en el apartado anterior, aislados de la corriente económica globalizada.

El incremento de energéticos es todavía incipiente, pero va en ascenso muy aceleradamente. Se repite aquí la implantación uniforme que necesita energéticos, sin tomar en cuenta la biodiversidad en continentes, naciones con culturas y costumbres en sus diversas regiones. Esta abundante diversidad es muy legítima. La unicidad impuesta es ilegítima y destruye la dignidad creativa del trabajo de los agricultores: obliga a plegarse al sistema impuesto o abandonar la propiedad rural o venderla obligadamente.

En México, la implantación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha acentuado el abandono y la erosión del campo, impulsa una forzada migración de desarraigo e inadaptación cultural.

¿Se ha calculado siquiera el costo y el tiempo que requiere un trabajo intenso para recuperar la fecundidad de estos campos abandonados?

Lo confirman las revueltas que en España y Francia ha causado la migración forzada por la necesidad y el hambre.

Los daños a los valores éticos siempre trascienden. La desnutrición mundial y el descontento agresivo de los grupos sociales acarrearán daños incalculables.

Algunas regiones de México, como la sierra tarahumara, confirman otro peligro: el abandono del cultivo de la tierra acarrea el peligro de exponer a los campesinos a prestar sus terrenos para cultivar narcóticos y someterse de por vida al narcotráfico.

Puestos a salvo estos valores éticos y respetado el equilibrio variado de la ecología, hay que proseguir el desarrollo histórico hacia un futuro nuevo, que no se estanque ni repita etapas anteriores, e igualmente respete las condiciones que favorecen el crecimiento armónico de la vida en el planeta.

4. Notas complementarias

4.1 México y Jalisco

El Informador. “La FAO felicita a México por la producción de alimentos”, 28 de octubre de 2008.

- Jaques Diouf, director de la FAO felicitó a México por apoyar el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA).
- El 13 de diciembre de 2007, el Senado aprobó la Ley de Promoción de Desarrollo de Bioenergéticos, que fue vetada por el presidente Felipe Calderón el 3 de septiembre de 2008. La Ley regresó a la Cámara de

Diputados con las observaciones del presidente y fue aprobada el 30 de octubre de 2008.

- Se crea una política nacional de Energía Renovable.
- Se incorpora el campo al sector energético.

CNNExpansión.com. “México dará permisos para bioenergéticos”, 4 de febrero de 2008.

Opiniones periodísticas sobre la producción de bioenergéticos:

1. Se reduce la contaminación.
2. Se elevan los ingresos de los agricultores.
3. Se impulsa la producción de energía alterna en un tiempo en el que decreció la producción de crudo en el principal yacimiento de petróleo en Cantarell.

La Secretaría de Energía dio permisos para producir etanol y diesel como aditivos a usarse con la gasolina y el diesel.

El Informador. “México comenzará a producir biocombustibles: Alberto Cárdenas”, 4 de junio de 2008.

- En Guadalajara inició el Programa de Producción de Bionergéticos.
- En 2008 inicia en México un programa “fuerte” de producción de biocombustibles.
- En el 2010 se empezará a utilizar etanol en vehículos de Guadalajara y Monterrey.
- En México se empezará a producir millones de litros de etanol con caña de azúcar (modelo brasileño) y no con maíz (modelo de Estados Unidos).

- Se trabaja con Pemex para construir almacenes para etanol.
- Se busca usar yuca, sorgo dulce o jatropha.
- Se busca usar tierras ociosas y no las que se usan para cultivar granos destinados a la alimentación.

El Informador. “Descartan más incrementos en el precio de productos agrícolas”, 2 de diciembre de 2008.

- En primeros meses de 2008 se registró un alza de precios en productos del campo de hasta 120%.
- Para 2009 se espera una reducción importante en el consumo de granos y alimentos básicos. La reducción en 2008 fue del 20% y se espera que se dé un 30% adicional en 2009, pues no hay liquidez en las familias.
- México fue uno de los primeros países que resintió la crisis alimentaria que se hizo evidente en 2007 para el caso del maíz y no se ha recuperado. La crisis durará hasta 2010.

Proceso.com. Isaín Mandujano. “Bioenergéticos, la jubilación del petróleo en México”, 9 de abril de 2008.

- En Chiapas ya se construyeron varias plantas para producir biodiesel y bioetanol a partir de caña de azúcar, maíz o piñón. Las plantas están en:
 - El Ejido Jacinto Tirado en Cintalpa.
 - El Ejido Jiquilpan en Huehuetán.
 - Municipio de Villacorzo.
- Se le llama “energía verde”.

- En Chiapas hay un millón de hectáreas de tierras ociosas en las que no se puede sembrar maíz o frijol porque son semiáridas. Sí se puede sembrar piñón.
- Con la siembra de 500 mil hectáreas Chiapas aportaría el 10% del biodiesel que se consume en México.
- Existe el riesgo de que los campesinos dejen de sembrar para producir alimento y opten por la siembra para bioenergéticos por ser más rentable.

El Economista.com.mx. “Generación de bioenergéticos dependerá de excedentes de granos”, 23 de noviembre de 2008.

- Riesgo de anteponer el mercado energético al alimenticio.
- La Secretaría de Energía dice que en el mediano plazo, en México se requieren 160 millones de dólares y financiamiento adicional para la instalación de 45 destilerías (Programa de Producción de Bioenergéticos).
- Al usar 10% de etanol en la gasolina se ahorraría en la importación de energéticos (alrededor de 2 mil millones de dólares).

El Economista.com.mx, 13 de mayo de 2007.

Francisco Labastida Ochoa dijo:

- La superficie agrícola es insuficiente para la producción de materia prima.
- México importa granos de Estados Unidos.
- Estados Unidos produce 40% de los granos del mundo y tiene que abastecer 110 refinerías en las que se producen 313 mil barriles de etanol por día (a partir de maíz).

- En poco tiempo se reducirá el abasto de maíz a otros países. México tiene que buscar se autosuficiente.
- México tiene solamente 18 millones de hectáreas cultivables (cinco veces menos que Brasil).

Reforma, 21 de julio de 2008.

- La demanda de etanol ha elevado los precios de los productos básicos.
- Esto tuvo que ver con el incremento del precio de la tortilla en 2007.
- En Jalisco se siembran 70 mil hectáreas de caña de azúcar.
- De acuerdo con el Programa de Bioenergéticos de Jalisco, se requieren 25 hectáreas adicionales.
- Esto significa que se dejen de sembrar otros cultivos para producir caña de azúcar.
- Jalisco es el estado que más siembra maíz y la gramínea.
- Hay en Jalisco 960 mil hectáreas de cultivos agrícolas y 715 mil hectáreas se destinan a la siembra de maíz.
- Según Hugo García, investigador de El Colegio de México, cubrir el Programa Federal de producción de bioenergéticos implica dejar de producir maíz: “Producir biocombustibles en México es desventajoso porque el país iniciaría en un mercado que ya está dominado por Brasil y Estados Unidos. Aquí hace unos años que se empezó la investigación y se planea el desarrollo rural, pero además no tenemos excedentes agrícolas para lograrlo”.
- Se pone en riesgo la seguridad alimentaria.
- El investigador asegura que en la producción de biocombustibles se utilizará maíz y caña de azúcar porque la producción con otros cultivos que no son parte de la alimentación básica es muy costosa.

Bibliografía

- Greenpeace (s / f). “Biocombustibles. El biodiésel de soja destruye nuestros bosques”, Greenpeace [DE disponible en: <http://www.greenpeace.org.ar/biocombustibles/argentina/informacion.html>].
- Borrell Fontelles, José (2008). “La especulación en la crisis alimentaria”, en *El País*, Madrid, 12 de julio [DE disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/especulacion/crisis/alimentaria/elpepiopi/20080712elpepiopi_13/Tes].
- Castro, Fidel (2007a). “Nadie quiere agarrar el toro por los cuernos”, en *ALAI, América Latina en Movimiento*, 22 de mayo.
- Castro, Fidel (2007b). “Condenados a muerte prematura por hambre y sed más de 3 mil millones de personas en el mundo”, 29 de marzo [DE disponible en: <http://www.granma.cu/espanol/2007/marzo/juev29/reflexiones.html>].
- Castro, Fidel (2007c). “La tragedia que amenaza a nuestra especie”, en *La Jornada*, México, 8 de mayo.
- Castro, Fidel (2007d). “Se intensifica el debate”, en *La Jornada*, México, 9 de mayo.
- Castro, Fidel (2007e). “Reflexión sobre duras y evidentes realidades”, en *La Jornada*, México, 9 de agosto.
- El Informador* (2008). “Fuentes alternativas de energía. Producirán bioenergéticos y energías alternativas en Chiapas”, en *El Informador*, Guadalajara, 4 de diciembre.
- Guerra Cabrera, Ángel (2007). “Clarínada de Fidel Castro”, en *La Jornada*, México, 9 de agosto.
- Holt-Gimenez, Eric (2007). “¿Acabarán con las tortillas los bioenergéticos?”, en *La Jornada*, México, 9 de febrero.
- La Jornada* (2008a). “Sagarpa anuncia un programa ‘fuerte’ de biocombustibles”, en *La Jornada*, México, 4 de junio.

- La Jornada* (2008b). “Exigen al Estado creación de una reserva de comestibles y moratoria a biocombustibles”, en *La Jornada*, 25 de abril.
- Lira Saade, Carmen (2007). “Fidel vs Lula”, en *La Jornada del Campo*, núm.1, suplemento especial de *La Jornada*, México, 9 de octubre [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/10/fidel.html>].
- Muñoz, Fernando (2007). “La fiebre del ‘oro verde’ se propaga por América Latina”, en *elEconomista.es*, Madrid, 6 de marzo [DE disponible en: <http://www.economista.es>].
- Norandi, Mariana (2007). “La ley de bioenergéticos pone en riesgo la soberanía alimentaria: Greenpeace”, en *La Jornada*, México, 18 de agosto.
- Notimex / Guadalajara (2008). “Producirá México etanol en 2010”, 8 de mayo [DE disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/349714.producira-mexico-etanol-en-2010.html>].
- Notimex (2008). “Pide México a potencias regular producción de bioenergéticos”, Roma, 4 de diciembre.
- Pérez, Ma. Eugenia (2003). “Dependencia alimentaria: La crisis de la comida”, en *Contralínea*, México, enero [DE disponible en: http://www.contralinea.com.mx/c10/html/sociedad/ene03_comida.html].
- Pérez, Norma (2008). “Crisis alimentaria: arroz, sólo la punta; maíz el iceberg”, en *Mundo Ejecutivo*, núm.350, 15 de junio.
- Portal (2008). “Agrava producción de etanol a través de maíz crisis alimentaria”, 14 de octubre [DE disponible en: <http://www.portaldigital.com.mx/2008/10/14/agrava-produccion-de-etanol-a-traves-de-maiz-crisis-alimentaria>].
- Ramírez, Javier (2008). “Listos, 300 millones de pesos para iniciar la explotación: México le entra a producir etanol con alimentos”,

- en *Quehacer Político*, México, 6 de julio [DE disponible en: http://www.quehacerpolitico.com.mx/articulo.php?art_id=4330&PHPSESSID=a67cfbd169fcf0f91f680eac12ad3f2f].
- Rudiño, Lourdes (2008). “¿Combustibles o tortillas?”, en *La Jornada del Campo*, núm.10, suplemento especial de *La Jornada*, México, 10 de julio [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/07/10/delcampo.html>].
- Salvatierra, Jesica (2007). “América Latina y su futuro energético”, Bolpress, La Paz, 15 de octubre [DE disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007101513>].
- Terra / AFP (2008). “México busca meterse en bioenergéticos pese a quejas por crisis alimentaria”, 6 de mayo [DE disponible en: <http://www.terra.com/finanzas/articulo/html/fin81915.htm>].
- Villarreal, Jorge (2008). “Breves de la crisis alimentaria en México: causas, efectos, retos”, Heinrich Böll Stiftung, México, julio [DE disponible en: http://boell-latinoamerica.org/download_es/Breves_de_la_crisis_alimentaria_en_Mexico.pdf].

Páginas de la Internet consultadas

- Organización de las Naciones Unidas. Centro de Información. México, Cuba, República Dominicana: <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/hambre.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. Oficina Regional para América Latina y el Caribe: <http://www.rlc.fao.org>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): http://www.fao.org/index_es.htm

Inseguridad,

secuestros y narcotráfico

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DE JALISCO, AUTONOMÍA EN RIESGO

▪ José Bautista Farías* ▪

1. Introducción

El presente artículo alude a los organismos autónomos (OA) en México y sus características. Con base en un esquema analítico desarrollado por Ackerman (2007) se hace una aproximación al Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) desde tres ejes: su diseño institucional; su desempeño institucional, y las influencias extrainstitucionales.

Si bien el diseño institucional del ITEI tiende a fortalecer su autonomía frente a los tres poderes constitucionales (Ejecutivo, Legislativo y

* Licenciado en Trabajo Social por la UNAM; maestro en Política y Gestión Pública por el ITESO. Es coordinador de proyectos en temas de transparencia y contraloría social en el Centro de Investigación y Formación Social del ITESO, en el programa de “Construcción de Ciudadanía” (correo electrónico: jbautista@iteso.mx).

Judicial), y su desempeño, en el caso de las resoluciones, ha estado por encima de otros organismos similares del país, el punto débil se ubica en las influencias extrainstitucionales. Tres son los aspectos que amenazan la autonomía y viabilidad del ITEI: la intervención de intereses político-partidistas en la elección y remoción de sus titulares; un esquema de sanciones inoperante e ineficiente en lo que respecta a la rendición de cuentas, y un presupuesto 2009 que condena al Instituto a la inanición institucional.

El panorama de la transparencia en el estado de Jalisco es sombrío, no sólo por los intereses políticos que se empeñan en obstruir el buen funcionamiento de un organismo que ha dado muestras de autonomía en sus decisiones, sino también por las dificultades que representa transparentar el ejercicio del gobierno y de la administración pública desde una perspectiva democrática en pro de la rendición de cuentas. La simple alternancia en el gobierno no garantiza mejores gobiernos, ni mejores ciudadanos. Los OA pueden ser una opción de una nueva institucionalidad democrática, pero ello exige una actitud y una mentalidad distinta de la mostrada hasta este momento por la clase política y los ciudadanos.

2. Qué son los órganos autónomos

Recientemente ha cobrado notoriedad en el ámbito académico, gubernamental y social el uso del término organismos autónomos, también llamados organismos prorrendición de cuentas (Ackerman, 2007). De acuerdo con el Diccionario de Academia Española, autonomía tiene su origen en la terminología griega $\alpha \tau \omicron \nu \omicron \mu \alpha$ que representa la potestad que tienen, dentro de un Estado, los municipios, las provincias y las regiones para regirse bajo normas y órganos de autogobierno. Autonomía es un término polisémico que suele concebirse como una forma de división del poder, descentralización, contrapeso, autogobierno, con

competencias específicas en determinadas materias. Es, en resumen, “la potestad de darse leyes a sí mismos o dictarse las propias normas” (Pedroza, 2004: 175).

La autonomía puede ser de diferente grado e índole, dependiendo del tipo de organismo y del contexto político en que surgen. Para algunos autores, los entes autónomos son órganos descentralizados del Estado a los que se les otorga capacidades y facultades especiales de tipo administrativo y regulatorios; en este sentido, no son ajenos a la organización del Estado, sino una parte importante del complejo administrativo de éste (Matheos, 1995).

Ackerman define a los OA como “instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal” (2007: 17–18). En opinión de diversos autores, este tipo de organismos ha contribuido a la distribución del poder para favorecer un sistema de pesos y contrapesos que limitan el uso del poder discrecional; desde esta perspectiva coadyuvan a la rendición de cuentas. En México contamos con varios organismos de este tipo, entre los que destacan el Banco de México, el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), entre otros.

Según Pedroza (2004), las características de los OA más relevantes son las siguientes:

- Autonomía político-jurídica; es la capacidad para tomar decisiones sin interferencias externas y de proveerse normas propias reconocidas por el Estado.
- Autonomía administrativa y financiera; se refiere a la libertad para autoorganizarse en términos administrativos y gestionar y manejar sus propios recursos, incluyendo la capacidad para formular su presupuesto anual con base en sus necesidades.

- Trabajo técnico sin influencias externas; dado que el tipo de trabajo que realizan es muy específico y especializado, teóricamente deben estar libres de interferencias externas que impidan la afectación en el proceso de toma de decisiones.
- Elección de los titulares apegados al estatuto jurídico establecido y asegurar, en cierto sentido, protección de la presión de otros órganos con poder de influencia.
- El nombramiento de los titulares deberá ser de mayor duración que las autoridades políticas y garantizar la renovación escalonada.
- Derecho a iniciativa política; es la capacidad para elaborar propuestas de reforma de leyes relativas a su campo de acción y ser tomados en cuenta en la deliberación por parte del Poder Legislativo.
- La toma de decisiones se hace de manera colegiada.
- No debe estar sujeto a las decisiones de los poderes establecidos: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Estas características ofrecen un buen marco normativo para la creación, el funcionamiento y la consideración de este tipo de organismos. Sin embargo, parecen ser sólo principios que establecen una aspiración de buenos deseos difíciles de llevar a la práctica en el contexto actual del país, en el nivel federal y estatal (de Jalisco), como veremos más adelante.

Ackerman propone un esquema de análisis del desempeño de los OA aludidos que podría ser de utilidad para el estudio de organismos similares. Con esta idea, aquí se retoman los elementos centrales de este esquema para hacer una aproximación al ITEI de Jalisco.

3. Esquema de análisis de los organismos autónomos de Ackerman

En síntesis, son tres los ejes centrales del análisis de los OA que propone Ackerman:

- El diseño institucional, referido fundamentalmente a los siguientes aspectos: el estatus legal de la autonomía otorgada en las decisiones de tipo político, administrativo y financiero, así como al alcance de las facultades otorgadas en la ley, esto es, capacidad de investigación, de imponer sanciones, de revisar y clasificar la información reservada y confidencial, etcétera.
- El desempeño institucional alude a la actitud preactiva y al manejo del conflicto interno, a los productos en general y al impacto que tiene la sociedad, el trabajo y el desempeño de estos organismos.
- Influencias societales extrainstitucionales: ¿la elección de los titulares se lleva a cabo con base en criterios transparentes que garantizan el mejor perfil? ¿se cuenta con un esquema de sanciones efectivo? ¿la elaboración, la asignación y el manejo del presupuesto es suficiente para cumplir con las facultades asignadas por ley?

3.1 Diseño institucional del ITEI

a) *Estatus legal*

La creación del ITEI es producto de la segunda Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ), aprobada en diciembre de 2004 (publicada en el *Diario Oficial* el 6 de enero de 2005, y entrada en vigor el 23 de septiembre de 2005). Dicha ley es reglamentaria del

artículo 9o. de la Constitución Política del Estado de Jalisco en lo relativo a la transparencia y el derecho a la información, en el cual se establece el estatus legal del ITEI: “El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Asimismo, en la fracción VI del citado artículo se establece: “La promoción de la cultura de transparencia, la garantía del derecho a la información y la resolución de las controversias que se susciten por el ejercicio de este derecho a través del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco”. También, que “sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por los Poderes, entidades y dependencias públicas del Estado, Ayuntamientos y por todo organismo, público o privado, que reciba, administre o aplique recursos públicos estatales o municipales”.

En el artículo 36 de la LTIPEJ se define el grado de autonomía y la relación del ITEI con los otros poderes al precisarse que: “No se encontrará subordinado a ninguna autoridad para los efectos de sus resoluciones y éstas serán de naturaleza vinculante y definitiva para los sujetos obligados”. De lo anterior se desprende que el estatus legal otorga al ITEI autonomía política fuerte en la toma de decisiones, administrativa y patrimonial.

b) Facultades otorgadas

De poco serviría la creación de un órgano autónomo fuerte —en los términos anteriores— con facultades limitadas para intervenir en los temas y asuntos de su incumbencia. Por ello es relevante conocer las atribuciones que por ley establecen, en este caso, al ITEI.

En el artículo 46 de la LTIPEJ se disponen las atribuciones del ITEI (en total se hace referencia a 27 aspectos), entre las que destaco algunas que considero más importantes, además de las ya señaladas:

- Elaborar y publicar estudios e investigaciones sobre el tema.
- Interpretar en el orden administrativo las disposiciones de la ley.
- Realizar, a petición de parte, investigaciones con relación al incumplimiento de las disposiciones de la ley.
- Evaluar y difundir el desempeño de los sujetos obligados (SO) en la materia.
- Capacitar al personal de los SO.
- Establecer lineamientos generales para la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, así como revisar la correcta clasificación de la misma por parte de los SO.
- Proponer los formatos de solicitudes de acceso a la información.
- Promover entre los SO la digitalización de la información, así como la elaboración de sistemas electrónicos para la atención de solicitudes de información.
- Celebrar convenios con los SO y otros organismos, así como gestionar y recibir fondos de organismos nacionales e internacionales, entre otros.

En resumen, por lo que corresponde al estatus legal y a las facultades del ITEI podría concluirse que jurídicamente está bien armado para actuar en favor del derecho a la información de los ciudadanos. Pero esto no es todo, falta ver si su desempeño corresponde a las atribuciones otorgadas y las expectativas sociales; si dispone de los recursos suficientes para operar y si en la elección de los titulares está libre de interferencias extrainstitucionales.

3.2 Desempeño Institucional

Para analizar el desempeño institucional del ITEI hay que considerar sus funciones sustantivas, que dependen exclusivamente de él. En este sentido se identifican como centrales, las siguientes:

- Emitir resoluciones en los casos de controversia.
- Establecer lineamientos generales para la clasificación, el manejo y el resguardo de la información (pública, reservada y confidencial).
- Capacitar a los SO y a la ciudadanía en general en los temas de transparencia y derecho a la información.
- Realizar y difundir estudios e investigaciones.
- Garantizar el cumplimiento de la Ley de transparencia.

Por razones de espacio se hará referencia al punto de las resoluciones, con base en los informes del propio ITEI y otros estudios.

Las resoluciones que emite el ITEI se elaboran previamente al recurso de revisión que interponen las personas que se inconforman ante la respuesta imparcial o no satisfactoria de parte de los SO, o bien la negativa o nula respuesta de éstos. Para los ciudadanos es uno de los recursos legales más importantes para ejercer su derecho a la información. Según informes del ITEI, durante agosto de 2007 a julio de 2008, los SO recibieron un total de 7,734 solicitudes de información, de las cuales 458 (5.92%) utilizaron el recurso de revisión, lo que significa que el ciudadano ha presentado este recurso en casi una de cada 20 solicitudes tramitadas; de éstas, 337 (74%) se resolvieron en favor del solicitante y 121 (26 %) en favor de los SO.

En un análisis comparativo sobre los recursos de revisión efectuados durante 2007 a los órganos garantes del derecho a la información de cada entidad federativa, se concluye que el ITEI de Jalisco es el organismo que recibió y tramitó un mayor número de recursos de revisión, en total 432, por encima del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), que registró 358. En el estudio se da cuenta no sólo del número de recursos de revisión recibidos sino también del número de ocasiones en que se confirma la respuesta de la autoridad (de negativa) y las veces en que se ordena la entrega de la información en favor del

solicitante, donde Jalisco ocupa el liderato con el 83.33% de los casos, le siguen Guanajuato, con 74.69% (de 75 recursos) y San Luis Potosí con 51.94% (de 97 recursos) (Díaz, 2008).

3.3 Las influencias extrainstitucionales

Son tres los aspectos centrales que se abordan en este apartado: el primero relacionado con la elección de los titulares, esto es, sus aspectos normativos y su implementación; el esquema de sanciones que opera en los casos de incumplimiento, y la asignación del presupuesto.

a) Elección de titulares

En mayo de 2005 se emitió la convocatoria pública para la conformación del primer consejo del ITEI, en la que se registró un total de 59 aspirantes; 25.4% de los candidatos lo hicieron en calidad de “ciudadanos”. De éstos, la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) del Congreso, responsable del proceso de selección, entrevistó a 39 aspirantes finalistas.¹ La elección de consejeros se hizo con base en “cuotas” de partido: el Partido Acción Nacional (PAN) apoyó al presidente, Augusto Valencia López y a dos consejeros: Héctor Moreno Valencia y Héctor Ontiveros Delgadillo;

-
1. De acuerdo con el artículo 41 de la LTIPEJ, los criterios para ser consejero y secretario ejecutivo son: i) ser ciudadano mexicano, en pleno uso de sus derechos políticos y civiles, con residencia por lo menos de cuatro años; ii) no haber sido condenado por delito doloso; iii) no haber ejercido cargo de dirigente partidista por lo menos cuatro años; iv) no haber contenido o ejercido cargo de elección popular, en el mismo periodo que el anterior; v) no haber sido servidor público de primer nivel, estatal o municipal, ni de órganos desconcentrados o descentralizados; magistrado o integrante del consejo general del poder judicial; vi) tener título profesional expedido por la autoridad competente y registrado; vii) haberse desempeñado notablemente en tareas sociales, profesionales, académicas, empresariales o culturales.

el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por su parte, apoyó a los consejeros Guillermo Muñoz Franco y Remberto Hernández Padilla.

La elección de los consejeros del ITEI (y del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, IEEJ) fue monitoreada por un grupo de ciudadanos autodenominado “No Grupo”, que hizo pública su valoración del proceso de selección de los candidatos destacando que:

Fue notoria la falta de claridad en los criterios, perfiles y razones con las cuales evaluaron y seleccionaron los mejores aspirantes entre los ciudadanos que respondieron a las convocatorias. Y al mismo tiempo, a pesar de la expresión de buenas voluntades de los diputados, observamos una designación con base en intereses partidistas (citado en Alonso, 2007: 110).

Esta forma de elección se repitió una vez más, en la del proceso de renovación de consejeros del ITEI en 2008.

Si bien aparentemente el procedimiento para la elección de consejeros muestra ser imparcial (artículo 43, LTIPEJ), el problema radica en la aplicación de criterios para evaluar y seleccionar a los candidatos, así como la “evaluación” de los perfiles y exposiciones. En la elección de consejeros del 25 de junio de 2008 se presentaron también varias inconsistencias: no se cumplieron los plazos legales para la convocatoria ni se apegaron al procedimiento que marca la ley; se vetó y excluyó a aspirantes al cargo sin justificación; no se explicitaron los criterios de selección y evaluación; entre otros.²

2. Para mayor información véase Bautista (2008).

b) Esquema de sanciones

El esquema de sanciones que contempla la LTIPEJ es considerado como uno de los más avanzados del país. De acuerdo con Guerrero y Ramírez (2006), sólo tres entidades contemplan las sanciones penales en casos de incumplimientos de la ley de transparencia: Baja California Sur, Querétaro y Jalisco.

De acuerdo con el artículo 102 de la LTIPEJ, el incumplimiento de la ley de transparencia puede causar responsabilidad administrativa, civil o penal, y dentro de las causales de sanción está el incumplir con las resoluciones del ITEI relativas a los recursos de revisión y a la apertura de sesiones. Las sanciones abarcan: suspensión temporal del cargo, multas, amonestación pública, y cese del funcionario público. El incumplimiento a las resoluciones del ITEI se equipara al delito de abuso de autoridad, en los términos del Código Penal para el estado de Jalisco.

Si bien el esquema de sanciones es de avanzada, su implementación es ineficaz: de las 28 propuestas por el ITEI durante el último año de actividades, únicamente tres han sido aplicadas por parte de los SO.³ Entre los casos más sonados están las denuncias penales en contra de los diputados que integran la actual legislatura.

c) Asignación del presupuesto

El artículo 37 de la LTIPEJ señala: “El Instituto contará con los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo asignado en el presupuesto anual”. Pero desde su creación el ITEI no ha contado con los recursos necesarios para

3. Véase el tercer informe de actividades del ITEI, periodo 2007–2008.

dar cumplimiento cabal a sus obligaciones y facultades establecidas por ley. En el año 2005 el Congreso autorizó una partida de tres millones de pesos para crear y operar una nueva institución. En 2006 el presupuesto se incrementó a 13'500,000 pesos; en 2007 a 19'340,000 y en 2008 descendió a 15'282,000 pesos. A finales de 2008 el Congreso autorizó un presupuesto para el año 2009, similar al de 2008 (15'282,000 pesos), sin considerar que actualmente los consejeros nombrados reciben sueldo, a diferencia del año pasado. Tampoco se tomó en cuenta la inflación que se registra en el estado, ni la situación económica de recesión que enfrenta el país. Para efectos prácticos, el ITEI recibirá, en términos reales, un presupuesto menor al del año pasado.

Esta decisión deliberada de los diputados afectará sin duda el derecho de los ciudadanos a la información pública en varios sentidos: el ITEI no dispondrá de recursos para realizar campañas de difusión masiva, ni foros de discusión, ni estudios y publicaciones sobre el derecho a la información; las actividades de capacitación dirigidas a los SO y a las organizaciones de la sociedad civil en el interior del estado no podrán realizarse por falta de recursos, con lo cual se ampliarán las diferencias regionales; el mantenimiento del sistema Infomex no podrá soportarse y menos ampliarse a otros SO del interior del estado.

En resumen, el diseño institucional del ITEI es fuerte en cuanto a las atribuciones y autonomía jurídica y administrativa; en la Constitución se señala que sus decisiones serán definitivas y vinculantes y la LTIPEJ precisa que no estará subordinada a ningún poder. En cuanto a su desempeño, el número y tipo de resoluciones que ha emitido el ITEI lo ponen a la vanguardia de organismos similares en el país. No obstante estos avances, el principal obstáculo y amenaza a la autonomía del ITEI se encuentra en las influencias extrainstitucionales en tres aspectos clave: la elección de los titulares, a través de la intervención de los partidos representados en el Congreso; el esquema de sanciones inoperante e

ineficaz, y la designación del presupuesto, a todas luces insuficiente para atender las atribuciones y obligaciones que la ley le exige.

4. A manera de conclusión

Los OA en Jalisco han sido afectados en su independencia por los intereses político-partidistas en el nombramiento y remoción de sus titulares. Ningún órgano de esta naturaleza, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEYPC), el ITEI y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (CEDHJ), escapa a la intención deliberada de los partidos (y del gobierno) de influir en este punto.

Además de esta grave intromisión de los intereses partidistas en estos órganos, en el caso del ITEI el presupuesto aprobado por el Congreso de Jalisco para 2009 condena a este organismo a la inanición institucional, lo que sin duda podría ser aprovechado por los políticos contrarios a la transparencia para justificar la inoperancia e inviabilidad técnica de este tipo de organismos y promover su desaparición. No es casual que los diputados hayan asestado este duro golpe a menos de un año del término legal del periodo de su presidente Augusto Valencia López (concluye su gestión en julio de 2009), quien ha resultado sumamente incómodo a los políticos opacos.

Los OA son importantes para la vida pública porque representan esfuerzos de innovación institucional en la defensa de intereses ciudadanos y en pro de la rendición de cuentas. Por lo mismo, sus titulares deberían ser electos —y removidos— mediante procedimientos transparentes y democráticos, abiertos a los ciudadanos y libres de interferencias de intereses partidistas y gubernamentales. Sólo así este tipo de organismos podría recuperar la confianza y cumplir a cabalidad su misión: estar al servicio incondicional de los ciudadanos, no de intereses privados.

Bibliografía

- Ackerman, John (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, UNAM / Siglo XXI, México.
- Ackerman, John (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, UNAM / Siglo XXI / Universidad de Guadalajara / CETA, México.
- Alonso, Rubén (2007). *Leyes de transparencia y acceso a la información pública gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información*, CIESAS / Universidad Veracruzana, México.
- Bautista, José (2008). “Nuevos consejeros con viejas prácticas de elección”, en *Revista Entorno Empresarial*, COPARMEX–Jalisco, Guadalajara, agosto.
- Díaz, Vanessa (2008). “¿Quién es quién en recursos de revisión?”, en *Transparencia & Corrupción*, México, 29 de octubre [DE disponible en: <http://www.revistatransparencia.com>].
- Guerrero, Eduardo y Leticia Ramírez (2006). “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de leyes estatales”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM / IFAI, México.
- Matheos, María Milagros (1995). “Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”, en *Cuestiones Políticas*, núm. 14, Maracaibo.
- Memorias del Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas (2006). CDH–DF/Procuraduría de los DH de Guanajuato, México, julio.
- Pedroza, Susana (2002). “Los organismos constitucionales autónomos en México”, en José María Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM.

LA INCIDENCIA DELICTIVA Y LA VIOLENCIA EN JALISCO Y LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA CRIMINAL SEGMENTADA

▪ Guillermo Zepeda Lecuona* ▪

En los últimos meses se ha recrudecido la violencia en nuestro país y ha aumentado la percepción ciudadana de inseguridad. Secuestros y homicidios a sangre fría calaron hondo en la sociedad mexicana y generaron indignación. Jalisco no ha quedado al margen de esta conmoción nacional. El 50% de los jaliscienses se siente inseguro (ICESI, 2008: 61) y miles de conciudadanos se manifestaron, el 30 de agosto, por una mejora en los servicios públicos de seguridad ciudadana y justicia penal.

Por ello, en el proyecto “Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco” del ITESO consideramos que es de mucha utilidad señalar, a grandes pinceladas, la dimensión de lo implica la inseguridad.

* Profesor investigador del ITESO, donde coordina el proyecto “Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en Jalisco”, y Consejero en el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Jalisco. Se agradece la colaboración en este proyecto de la licenciada Lizeth Adriana Gutiérrez García (correo electrónico: memozepeda@iteso.mx).

ridad ciudadana en Jalisco y los principales desafíos sociales, de política criminal y de transformación institucional y legal, para recuperar la tranquilidad de las familias jaliscienses.

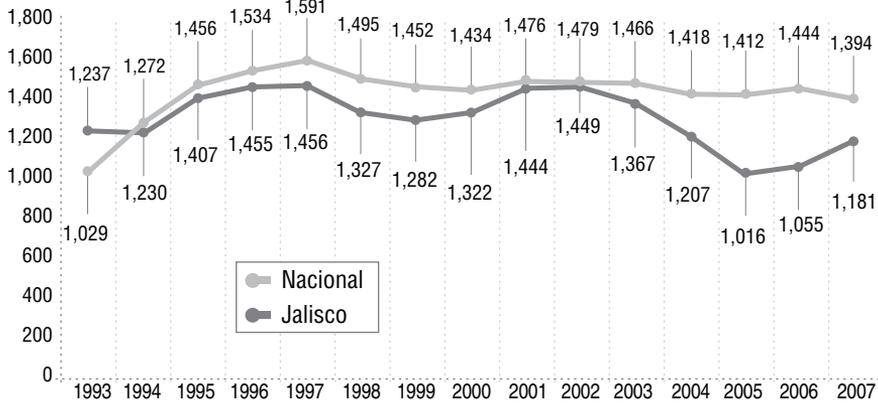
1. La incidencia delictiva y la violencia en Jalisco

En 2007 se registró un repunte en los delitos denunciados, reportándose 72,945 denuncias sobre posibles delitos de competencia local. Jalisco está por debajo de la media nacional en el número de denuncias presentadas (véanse las gráficas 1 y 2).

Sin embargo, una política criminal no puede basarse únicamente en la tendencia de los delitos reportados. Es necesario admitir que la realidad del fenómeno delictivo está integrada por un amplio espectro de delitos que no se denuncian a la autoridad. Esta porción de delitos no reportados se denomina cifra negra y se estima a través de encuestas de victimización, indicador que en Jalisco ha llegado a niveles inquietantes. De ser una de las entidades en las que más se denunciaban los ilícitos, en apenas cinco años la intención de reportarlos se ha desplomado (véase el cuadro 1).

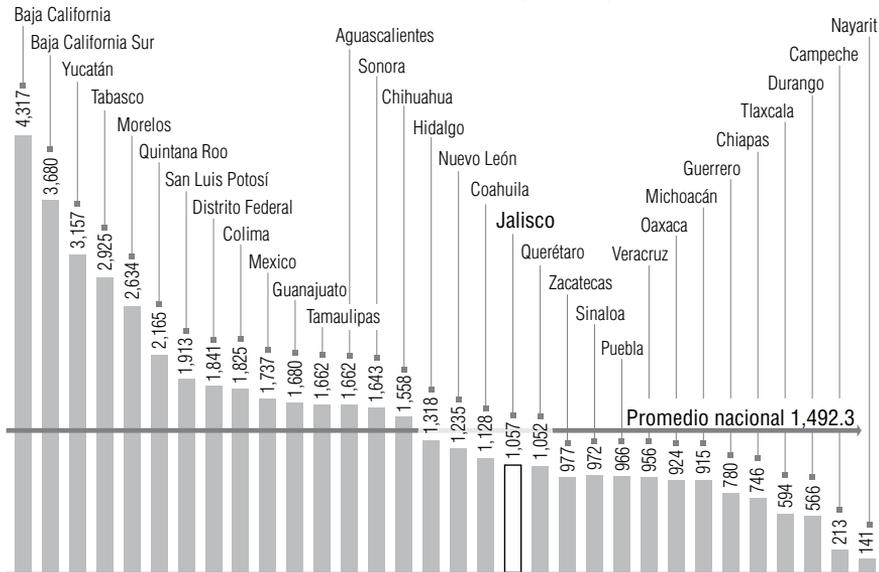
Jalisco presenta la cuarta tasa de no denuncia más alta del país (84%), sólo después de Tlaxcala (90%), Campeche (86%) y el Estado de México (85%); entre las entidades con menor tasa de no reporte se encuentran, Baja California Sur (53%) y nuestros vecinos de Colima (57%). Además de la tasa de no reporte, la encuesta del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) considera, para obtener la cifra negra, la proporción de denuncias para las que no se inicia averiguación previa. Tomando en cuenta lo anterior, la cifra negra de Jalisco es de 89%, es decir, sólo se reporta el 11% de los ilícitos, lo cual lo ubica, en este nada honroso indicador, por encima de la tasa nacional.

Gráfica 1 Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes en México y en Jalisco



Fuente: Base de datos del proyecto sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal del IRESO, con información del sistema Nacional de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia de Jalisco.

Gráfica 2 Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes en las entidades federativas: Jalisco por debajo de la media nacional



Fuente: Base de datos del proyecto sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal del IRESO, con información del sistema Nacional de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia de Jalisco.

Cuadro 1 Proporción de los delitos cometidos que son denunciados y registrados por la autoridad en Jalisco y en México

	2001	2003	2004	2005	2007
Jalisco	45%	39%	n.d.	7.1%	11%
Nacional	34%	17%	25%	12%	13%

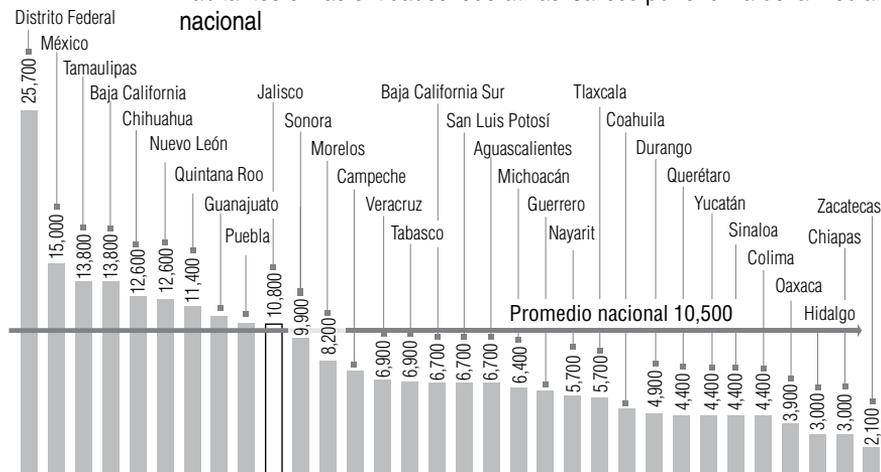
Fuente: la proporción de Jalisco para 2003 corresponde a la encuesta de victimización del periódico *Mural*, febrero de 2003. Todos los demás datos corresponden a las encuestas realizadas por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad Pública; para 2007: ICESI (2008: 56) (www.icesi.org.mx).

La composición de este indicador es relevante para estimar la situación de los derechos fundamentales de las víctimas, pues la gran mayoría de los encuestados no denuncia los ilícitos. Por ejemplo, una gran parte de los tapatíos que decidieron no reportarlos, actuó así porque considera que denunciar “es una pérdida de tiempo” (46.6%; la proporción más alta del país por esta razón); porque “desconfían de la autoridad” (15.9%) y porque consideran que “los trámites son largos y difíciles” (7.9%) (ICESI, 2005: 38).

De esta forma, a pesar de que en Jalisco se reportaron 72,945 aparentes delitos durante 2007, si se considera que por cada persona que denunció un delito nueve decidieron no hacerlo, querría decir que realmente se habrían cometido en la entidad 663,136 ilícitos, más de diez mil por cada 100 mil habitantes (véase la gráfica 3). Durante 2007, el 12% de los hogares jaliscienses habría tenido al menos una víctima de la delincuencia (ICESI, 2008: 12).

Estar conscientes de esta magnitud y de la configuración real del crimen es fundamental para la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y justicia penal, y resulta muy alentador que las autoridades hayan acordado con el ICESI, este año, la realización de una encuesta de victimización en el estado,

Gráfica 3 Incidencia delictiva total (denunciada y no reportada) por cada 100 mil habitantes en las entidades federativas: Jalisco por encima de la media nacional



Fuente: elaborado con base en información de ICESI (2008: 15).

SEGUNDO SEMESTRE 2008

ANÁLISIS PLURAL

que permitirá conocer y ponderar mejor la magnitud y la configuración del desafío de la inseguridad. Al parecer, los resultados de esta encuesta, entregada en noviembre de 2008 por el ICESI a las autoridades de Jalisco, están por ser divulgados.

Nuestro planteamiento de análisis y de propuesta es impulsar una “política criminal segmentada”, partiendo de reconocer la complejidad del fenómeno delictivo y que se pondere la incidencia delictiva según los niveles de violencia, la lesión y el daño inferido a la víctima, así como la relevancia para el interés social.

Por ejemplo, haciendo un análisis cualitativo, si bien Jalisco está por encima de la media nacional en cuanto al número real de hechos posiblemente delictivos, la utilización de la violencia en los mismos está muy por debajo de los indicadores nacionales. Por ejemplo, en las encuestas de victimización, el 32% de los consultados señaló que se había realizado el delito a mano armada; mientras que en Jalisco sólo el 13% de las víctimas

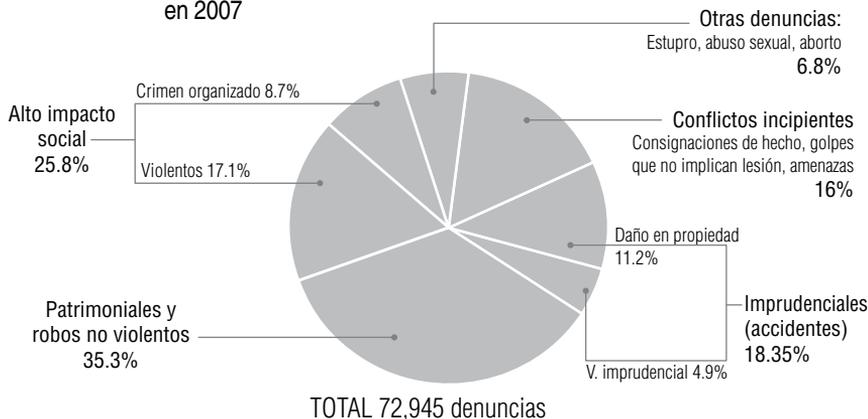
señaló el uso de armas, Guerrero es la entidad con mayor proporción de delitos a mano armada con 58%, seguido del Distrito Federal con 49% (ICESI, 2008: 21). De esta forma, deben hacerse ponderaciones cualitativas sobre la violencia y determinar la cifra negra de los delitos violentos o de alto impacto. En este sentido, ayudará mucho contar con los resultados de la encuesta estatal.

Como se ha puntualizado, el fenómeno delictivo es muy complejo y se integra con hechos de muy diversa naturaleza y de muy distintos niveles de violencia. Por ello, el desafío de la delincuencia debe conocerse y analizarse en sus diversos segmentos, para emprender diagnósticos particulares de los que se deriven propuestas y políticas focalizadas, que mejoren la prevención y la efectividad de las políticas de seguridad.

Todos los conflictos penales o los delitos deben ser atendidos de acuerdo con sus características específicas. Por ejemplo, no debe abordarse de la misma forma un problema de violencia intrafamiliar, que el robo de un vehículo; ni es posible que dediquemos en Jalisco, como lo hacemos, más recursos al procesamiento de accidentes de tránsito que a la investigación del robo de vehículos.

Entre los delitos registrados en una sociedad se destacan algunos que por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia son los que más lastiman a las personas y contribuyen a una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía. A éstos puede denominárseles como delitos de alto impacto (algunas instancias oficiales han adoptado el término, como la Conferencia Nacional de Procuradores, 2004, precisamente a propuesta de la Procuraduría de Jalisco). En nuestro contexto social y legal estos delitos serían, en competencia estatal: homicidio intencional, secuestro, violación, robo de vehículo, así como los robos violentos a casa habitación, negocio, carga pesada, bancos y a personas (tiene un mayor impacto el robo de 50 pesos con un arma apuntándonos, que el robo electrónico de miles de pesos de nuestra cuenta de banco).

Gráfica 4 Una radiografía de la incidencia delictiva de competencia local en Jalisco en 2007



Fuente: clasificación y elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia de Jalisco.

Por lo que se refiere a estos delitos de alto impacto social, todavía lejanos de los niveles deseados, aunque con un ligero repunte en 2007, en general presentan una tendencia decreciente (véase el cuadro 2). Sin embargo, debe señalarse que, de acuerdo con lo que se acaba de señalar, debido al incremento de las tasas de no reporte, la trayectoria de estas variables debe tomarse con reserva. Particular mención merecen las variables de robo a vehículos y homicidio intencional o doloso (que casi en su totalidad son registrados por las autoridades). El robo de vehículos que, aunque todavía muy significativo, ha decrecido en 50% en los últimos siete años. El homicidio ha pasado, en el mismo periodo, de 7.5 a 5.7 por cada 100 mil habitantes (mientras que la media nacional para 2007 fue de 10.8 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes). El secuestro se incrementó de forma inquietante, lo mismo que las lesiones intencionales. La violación se ha estabilizado en niveles alarmantes (más aún si se considera que este delito es poco denunciado, por lo que los registros oficiales subestiman su incidencia real).

— Cuadro 2 Delitos de alto impacto social en Jalisco

Delito	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Violación	552	662	nd	nd	724	755	762	737
Secuestro	27	14	16	13	13	7	5	14
Robo a casa habitación	5,500	6,013	6,345	6,118	4,705	4,265	4,133	3,576
Robo a vehículos particulares	15,455	15,215	10,721	10,370	8,125	7,329	6,001	6,353
Robo a persona	6,988	8,802	4,488	4,055	3,129	2,271	2,592	2,563
Robo a negocio	5,708	7,332	6,931	6,415	3,141	2,615	2,654	2,778
Robo a bancos	56	18	6	11	13	4	9	5
Homicidio doloso	486	488	431	425	370	384	424	389
Lesiones dolosas	nd	4,745	9,501	7,856	6,503	5,658	6,260	7,449
Robo a carga pesada							220	262
TOTAL	34,772	43,289	38,439	35,263	26,723	23,288	23,060	24,126

Fuente: Base de datos del proyecto sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal del IRESO. De 2000 a 2006, información del INEGI con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, para 2007, SSP-Jal (2008), con la misma fuente (PGJ, Jal).

Cuando se consideran estas variables cualitativas, Jalisco, en el inseguro contexto mexicano, presenta indicadores de inseguridad y de violencia alrededor de la media nacional y por debajo de ella. Por ejemplo, el Índice de Incidencia Delictiva y Violencia del CIDAC ubica a la entidad en el lugar número 15, quedando entre las de incidencia delictiva y violencia media. Este indicador toma en cuenta variables como incidencia delictiva total (reportados y no denunciados), homicidios, ejecuciones, robo de vehículos y el resto de los delitos de alto impacto (Zepeda, 2008). Por su parte, el Termómetro del Delito del ICESI (2008: 26), que también considera la incidencia total, la violencia y los homicidios intencionales, coloca a Jalisco en el lugar 19 con un indicador de 1.7 en una escala del 0 al 5.

Además de la composición del fenómeno delictivo, las políticas de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en el estado también deben recibir una orientación regional. Se propone un índice de incidencia delictiva que dé énfasis al tema de delitos de alto

■ **Cuadro 3** Índice ITESO de incidencia delictiva y violencia en Jalisco, 2007

Región	Índice	Incidencia delictiva y violencia	Delitos no considerados entre los 10 ilícitos de alto impacto social*	Delitos de alto impacto social, sin considerar homicidio y violación*	Homicidios intencionales*	Violación*
IX Costa Norte	87.2	Muy alta	1 520	424.0	9.9	16.1
V Sureste	60.2	Alta	610	164.3	18.7	11.2
ZMG	56.5	Alta	982	266.3	4.9	12.0
VIII Costa Sur	54.5	Alta	581	162.3	9.4	15.4
XII Centro	44.8	Media	566	210.8	7.2	9.1
IV Ciénega	42.4	Media	612	195.6	4.9	9.5
I Norte	40.1	Media	301	133.2	20.3	1.4
XI Valles	37.9	Media	473	181.0	5.7	8.0
VI Sur	37.1	Media	729	122.3	5.7	7.0
X Sierra Occidental	37.0	Media	406	85.2	13.9	5.2
II Altos Norte	32.3	Baja	659	115.5	2.6	7.4
III Altos Sur	22.1	Baja	158	62.7	3.1	7.7
VII Sierra de Amula	19.4	Baja	669	27.4	1.1	3.4
Jalisco			822.4	225.3	5.6	10.7
Nacional					11	12.9

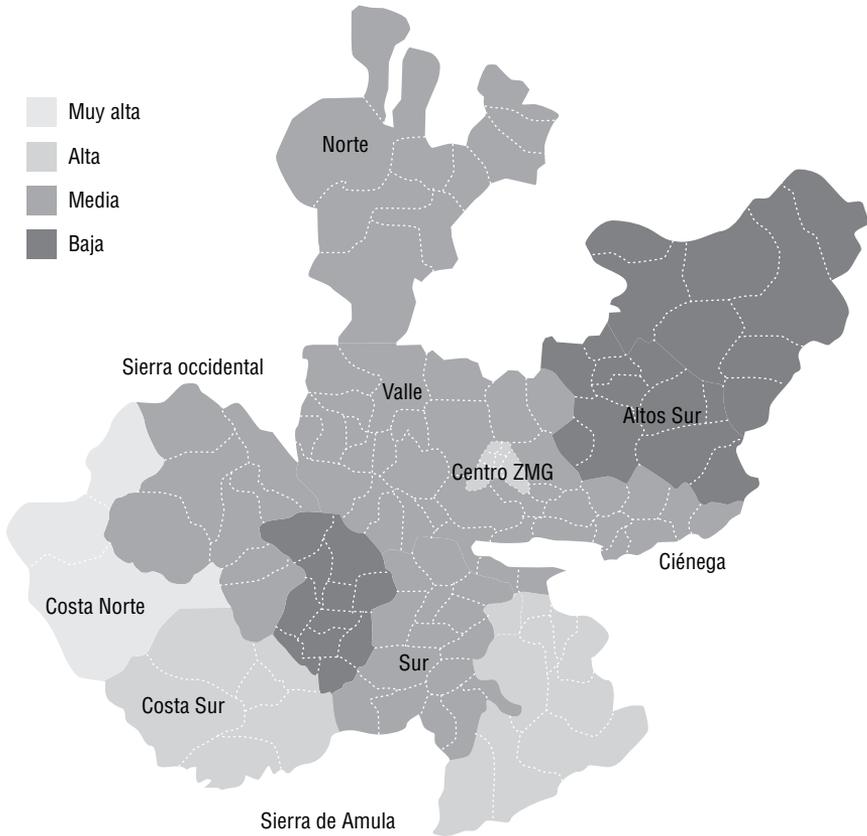
* Por cada 100 mil habitantes.

Fuente: elaborado con información de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco e INEGI (población). Para indicadores nacionales con información de las procuradurías de justicia, compiladas por el INEGI.

impacto. Con una metodología similar a la del Índice del CIDAC (Zepeda, 2008) elaboramos un Índice ITESO de Incidencia Delictiva y Violencia en las regiones de Jalisco (véase el cuadro 3).

De esta forma, se puede advertir que aunque poco significativo en números agregados, los homicidios per cápita en las zonas norte y sureste del estado son muy inquietantes, y que las violaciones (uno de los delitos menos denunciados) reportadas en la costa llegan a niveles de alarma. La región de la Costa Norte, donde se ubica Puerto Vallarta, tiene los indicadores más graves de la entidad, lo que queda aún más de manifiesto al

■ **Gráfica 5** Distribución regional del Índice ITESO de incidencia delictiva y violencia en Jalisco



considerar la incidencia de delitos federales. En esta región urge un plan estratégico integral, pues es donde la amenaza del crimen organizado y los delitos de alto impacto representan uno de los principales desafíos en la materia (véase la gráfica 5).

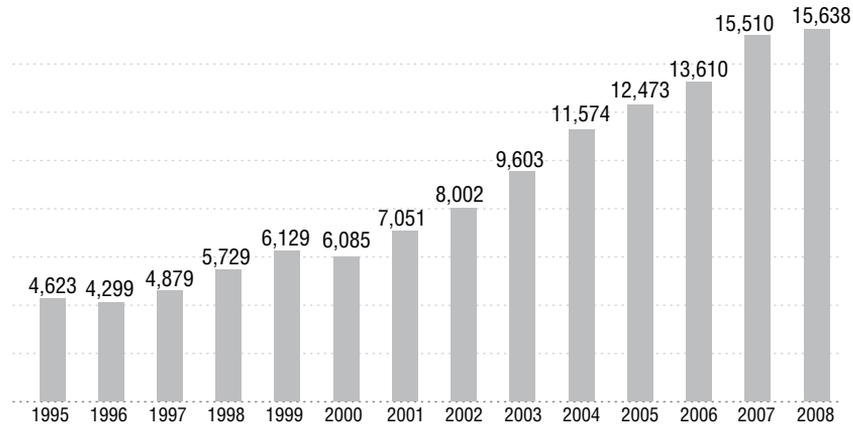
2. Sistema penal y política criminal segmentada

Como se ha señalado, el enfoque de la política criminal segmentada realiza un análisis cualitativo de los conflictos penales de acuerdo con la violencia, así como el impacto y la afectación al interés social.

Los delitos de alto impacto son los que más influyen en la percepción ciudadana de inseguridad y vulnerabilidad frente al crimen. Se trata de los delitos que más tememos y de los que nunca quisiéramos ser víctimas. Un análisis de la incidencia delictiva de Jalisco nos muestra que durante 2007 se registraron 18,800 de estos ilícitos (25.8% de las denuncias, gráfica 4). Por otra parte, algunos criminólogos subrayan que aproximadamente el 5% de los delincuentes de una sociedad comete entre el 55% y el 60% de los delitos graves (hay asaltantes que roban diariamente a seis o más personas; bandas que roban varios vehículos en una noche). De esta forma, una pequeña porción de los delincuentes y una proporción minoritaria de los incidentes delictivos son los que más han contribuido a robarnos la tranquilidad y la seguridad a los jaliscienses. A estos delitos debemos dedicar la mayoría de los recursos humanos y materiales con los que contamos la sociedad y el estado en Jalisco.

La premisa es una política criminal específica para cada uno de los diversos tipos de delito, contraria a la tendencia legislativa y de política de los últimos lustros que concibe a la criminalidad como un fenómeno homogéneo ante el que se proponen soluciones “estándar”. La política criminal jalisciense reciente se ha centrado en la “pirotecnia legislativa” de aumentar penas (ahora se habla de prisión vitalicia), subsidiar la ineficiencia de las policías y los ministerios públicos, y hacer más severo y desigual el proceso penal. Lo único que ha logrado esta política en Jalisco ha sido cuadruplicar el número de personas en prisión (casi 16 mil actualmente) en sólo diez años, sin que eso implique que los jaliscienses nos sintamos cuatro veces más seguros (véase la gráfica 6).

■ **Gráfica 6** Población penitenciaria en Jalisco



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. Para 2008 (abril), información de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Gobierno de Jalisco.

El 75% de los recursos se dedica a los delitos no graves y no violentos, mientras el crimen organizado mantiene casi intacta su capacidad de operación y violencia. Los secuestros aumentaron de cinco en 2006 a 11 en 2007, y van ocho en lo que va de 2008; se registró un repunte en ejecuciones y en el robo de vehículos, y la violación y las lesiones intencionales se mantienen en niveles inquietantes. Estos datos son evidencia de que las autoridades no han centrado sus esfuerzos en ese 5% de los delincuentes que nos han robado la calma.

De cada tres pesos del presupuesto estatal para seguridad, procuración e impartición de justicia y sistema carcelario (2,300 millones de pesos), uno se destina a la operación de las prisiones de la entidad. Todos los días se dedican 2.1 millones de pesos a la manutención de reclusos (considerando el costo diario por recluso de 130 pesos diarios, aunque recientemente las autoridades han señalado que el costo se ha incrementado a 153 pesos diarios). En Puente Grande los reclusorios están ocupados

al 220% de su capacidad. Sólo 7% de esos internos son peligrosos (si no fuera así y con esta saturación, habría varios motines al año). Además, el 57% de esos reclusos son procesados, es decir, no han recibido sentencia: aunque la ley los presume inocentes, en la práctica están tras las rejas. El 40% de ellos saldrá el día de su sentencia, porque será absuelto o recibirá una sentencia que se puede cambiar por una multa en dinero o recibiendo un beneficio como la prelibertad. Es decir, podrá salir por ser inocente o por haber cometido un delito menor, pero para entonces habrá costado al erario, en promedio, 40 mil pesos (ocho mil de averiguación previa, 12 mil de proceso penal y 20 mil de reclusión); entre 15 y 50 mil pesos a sus familias (15 mil pesos si tuvo defensor público —el 56% lo tiene— y sólo se incurrió en gastos dentro de la penal; y 35 mil, promedio, de su defensa legal, si tuvo abogado particular). Para entonces, tendrá el estigma del ex convicto, le será difícil encontrar trabajo formal, podrá haber adquirido una adicción o enfermedad y habrá hecho vínculos poco edificantes con verdaderos criminales.

Además del amplio y sofisticado ámbito de operación, y el poder económico de los grandes grupos criminales, se ha constatado la fortaleza del tercer pilar de la delincuencia organizada: el contubernio del hampa con agentes de la autoridad. Los sucesos recientes nos han puesto frente a la realidad de que, a pesar de tres lustros de discurso político, el saneamiento, la profesionalización y el blindaje de la honestidad de los cuerpos policiales de elite siguen pendientes.

La desconfianza recíproca, la intermitencia y la inconsistencia de las políticas públicas, la politización del tema y la frecuente rotación de mandos y directivos han permitido que la inercia y los intereses delictivos aniden y se fortalezcan en el seno de las instituciones que deberían combatir el crimen. El camino que enmienda este oscuro panorama comienza por el saneamiento de las corporaciones, el compromiso de la clase política con políticas integrales y sostenidas, la protección de víctimas y agentes de la

■ **Cuadro 4** Proyección de la impunidad promedio en la persecución de los delitos en Jalisco durante 2007

Delitos denunciados	Averiguaciones concluidas	Presentación de consignados	Probabilidad de que el presunto responsable llegue a ser detenido
11 de cada 100	26 de cada 100	62 de cada 100	1.77 de cada 100 (0.017732)

Fuente: elaboración propia con base en: columna 1: ICESI (2008: 56); columna 2: información de la Procuraduría General de Justicia y cuadernos de estadísticas judiciales, INEGI; columna 3: base de datos ITESO y cuadernos de estadísticas judiciales, INEGI.

autoridad y el combate a la impunidad, y no por el “endurecimiento” de la legislación. Actualmente, la probabilidad de que una persona cometa un delito en Jalisco y sea puesto a disposición de un juez es de 1.77% (sólo se denuncia el 11%, y de los que se denuncian sólo se esclarece el 26%; de los esclarecidos se logra capturar o presentar al probable responsable en el 62% de los casos, como se muestra en el cuadro 4). Con esa probabilidad de captura y con el entorno de corrupción en el sistema penal, cualquier incremento de penas resulta irrelevante.

Una política de combate al fenómeno delictivo de alto impacto social debe basarse en medidas focalizadas y precedidas de intensa inteligencia policial que permita dedicar más y mejores recursos a la prevención, combate y sanción de los delitos más violentos y graves, que son los que impactan decisivamente la percepción de inseguridad y el temor en la ciudadanía.

El resto de las categorías delictivas de la gráfica 4 requieren diagnósticos y un conjunto de medidas de política criminal particulares. A cada segmento de la incidencia delictiva, según sus características, debe dársele atención diferenciada, proporcional y efectiva.

La investigación y el procesamiento de los delitos patrimoniales no violentos (35.3% del total, gráfica 4) se debe simplificar y velar por la reparación del daño de la víctima. En otros países y en estados mexicanos

como Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Nuevo León entre otros, para personas sin antecedentes penales existe la posibilidad de la suspensión del procedimiento a prueba, es decir, reparan el daño, pagan alguna multa, servicios a la comunidad o, en su caso, acuden a tratamientos psicológicos. El procedimiento se archiva provisionalmente. Si en dos años esa persona no vuelve a cometer un delito, el caso se archiva de manera definitiva; de lo contrario ya no se tiene derecho a una nueva suspensión y el expediente suspendido se puede reactivar. En una sola audiencia de algunos minutos el caso podría quedar resuelto; situación muy diferente a la actual, en la que después de un prolongado proceso que distrae a todo el sistema se llega a una sentencia menor que se conmuta por una multa, y la reparación del daño, depositada como fianza, es difícil de hacer efectiva.

No es posible que en Jalisco se inicien más casos penales por accidentes de tránsito que por robos. Dedicamos varios miles de pesos para determinar quién pagará una salpicadera abollada. Podríamos prevenir esta situación garantizando que los vehículos cuenten con seguros de daños contra terceros (podría venir un cargo por este concepto en el pago de tenencia, que se podría condonar al exhibir la póliza vigente). También se debe seguir con atención la experiencia del Distrito Federal, donde los accidentes de tránsito que no impliquen lesiones, muertes ni consumo de alcohol o drogas, se canalizan a la justicia cívica.

Nuestras autoridades todavía no se atreven a instrumentar la Ley de Justicia Alternativa, mientras hay miles de casos (16% del total de denuncias, gráfica 1) que son conflictos incipientes, que actualmente lo único que hace el sistema penal es ignorarlos o polarizarlos, hasta que la sangre llega al río (se cumplen las amenazas, se escala hacia mayores niveles de violencia y derivan en delitos graves). La justicia alternativa y restaurativa ha demostrado que tiene un gran potencial en un sistema penal en el que la mitad de las denuncias se derivan de un conflicto entre vecinos,

familiares, socios y compañeros de trabajo. En Chihuahua, por esta vía se resuelve el 60% de los casos que ingresan al sistema.

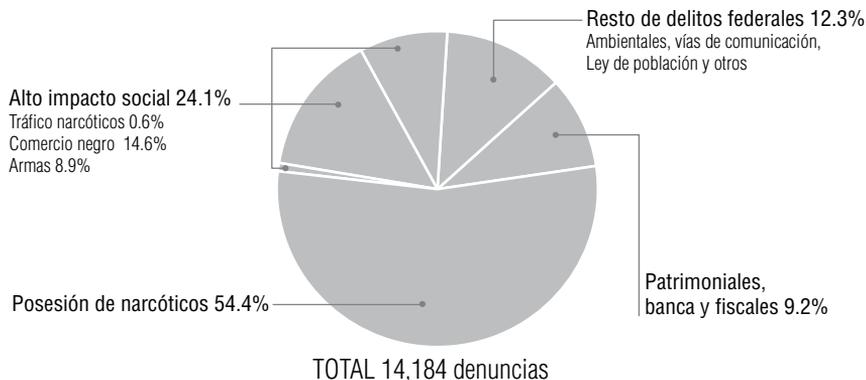
Con estas medidas, se descongestionaría nuestro saturado sistema y se contaría con más recursos para mejorar la prevención, investigación y persecución de los delitos de alto impacto.

Este enfoque de prevención y de política criminológica segmentada es urgente en los delitos federales, de los cuales aproximadamente el 24% son de alto impacto. Jalisco es la entidad federativa con más denuncias federales en 2007 (24,367), lo que no es necesariamente malo, pues señala que ha habido más detenciones derivadas de operativos, en particular contra el narcomenudeo; pero es un despilfarro de recursos tratar de la misma forma (24 mil pesos en promedio por cada caso federal) todos los delitos contra la salud, siendo que el 78% de los casos son por posesión de enervantes (el último eslabón de la cadena, generalmente el consumidor) y sólo 22% por producción, tráfico, comercio, etc. (véase la gráfica 7).

Lamentablemente, todavía no están disponibles las cifras desagregadas de los delitos federales en Jalisco durante 2007; a falta de esto presentamos la composición de las denuncias federales en 2006 cuando se registraron 14,184 averiguaciones previas en materia federal. Como se puede advertir, entre 2006 y 2007 la incidencia federal se incrementó 70% sólo en un año, por lo que debe analizarse con cuidado las políticas en este ámbito, particularmente en el combate al narcomenudeo, donde las corporaciones locales tienen gran injerencia, que se pretende regularizar y ampliar en virtud de la reforma constitucional y las iniciativas legislativas en la materia.

Es muy necesario que las bases de datos oficiales adopten, para la construcción de variables, criterios cualitativos que enriquezcan el análisis y faciliten el diseño de políticas más efectivas, basadas en información más clara. Por ejemplo, sería muy importante que se mostraran, en forma separada, el tipo de arma para separar arsenales o armas largas de miem-

■ **Gráfica 7** Delitos federales en Jalisco, 2006.



Fuente: Anuario Estadístico del Estado Jalisco 2007, INEGI, refiriendo como fuente la Dirección de Estadística de la Procuraduría General de la República.

bros del crimen organizado que armas cortas decomisadas a particulares; asimismo, es fundamental conocer la cantidad y las modalidades de los delitos en materia de delincuencia organizada, los de lavado de dinero a gran escala y contrabando también derivado del crimen organizado. Con las cifras disponibles actualmente es muy difícil hacer un análisis segmentado más fino.

En general, es muy importante partir de un diagnóstico segmentado (sin dejar de tener una visión y principios de análisis integrales) y formular propuestas de política criminal que atiendan a las características y necesidades de los diversos conflictos sociales que se presentan en el sistema penal. Esta acción focalizada permitirá hacer un mejor uso de los recursos y mejorar la efectividad de las políticas públicas emprendidas en este sector tan importante para la sociedad mexicana y para la tranquilidad de las familias.

SOBRE LAS VARIABLES CONSIDERADAS EN EL ÍNDICE ITESO DE INCIDENCIA DELICTIVA Y VIOLENCIA EN JALISCO, 2007

El indicador considera la variable de homicidios intencionales por ser uno de los delitos más graves y violentos. Además, casi el 100% de los homicidios son registrados en la estadística oficial de las procuradurías y de las dependencias de salud, al abrirse necesariamente un expediente por cada fallecimiento registrado.

También considerados delitos de alto impacto, tomamos uno de gran afectación física y emocional, aunque poco reportado, como es el delito de violación.

Afortunadamente se cuenta con la información desagregada para los delitos considerados de alto impacto, por lo que se pudieron tomar para la conformación del índice. Una cuarta variable es el número per cápita de reportes para considerar el conjunto de los hechos ilícitos reportados. Una mejor medida sería la incidencia real por región (no sólo la denunciada). Lamentablemente, no disponemos de encuestas de victimización regionales que darían muchos elementos para el diseño de las políticas preventivas y de política criminal.

Cada una de las variables se estandarizó en un indicador con base 100 (asignándole el valor de 100 a la observación más baja y distribuyendo la escala entre las observaciones menores). El índice es el promedio de los cuatro indicadores estandarizados.

Bibliografía

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI (2005). *La inseguridad urbana en México: análisis comparativo de las áreas metropolitanas de 13 ciudades. Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI 2005*, ICESI, México, noviembre.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI (2008). *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI-5*, ICESI, México, octubre.

Zepeda Lecuona, Guillermo (2008). “Índice de incidencia delictiva y violencia CIDAC”, CIDAC, México, agosto [DE disponible en: <http://www.cidac.org>].

LA DESPENALIZACIÓN DE LAS DROGAS, “CAMINO PARA SU CONTROL DEMOCRÁTICO”

Entrevista con el antropólogo Oriol Romaní Alfonso

▪ Juan Carlos Núñez Bustillos ▪

Circunscribir el tema de las drogas al ámbito policial tiene que ver más con un modo de control social que con una adecuada gestión de los distintos problemas que se generan alrededor de ellas, afirma Oriol Romaní Alfonso, antropólogo por la Universidad de Barcelona. Para este especialista, la despenalización del consumo de los estupefacientes “sería un camino para llegar a una mayor capacidad de gestión a través de un control democrático de los problemas que su consumo provoca”.

El autor de *Las drogas, sueños y razones*, y *A tumba abierta, autobiografía de un grifota* insistió en que para un tratamiento adecuado del tema es necesario plantearlo como un problema que va más allá de una “guerra” contra el narcotráfico.

Romaní, quien forma parte de diversas asociaciones civiles que trabajan el tema de las drogas, estuvo en Guadalajara para participar en el foro “Mundos juveniles: los desafíos de la sociedad contemporánea”, que organizaron el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), El Colegio de Jalisco, la Universidad de Guadalajara, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

En México se aborda el tema de las drogas básicamente como una “guerra contra el narcotráfico”. ¿Qué consecuencias tiene tratar el tema en un asunto fundamentalmente policial?

Está claro que hay una capa que es la que más se ve, la que más se mueve en estos momentos, que es el tema de la guerra contra la droga. Esto es fruto de unas determinadas condiciones políticas y culturales, pero básicamente políticas, de abordar el tema. Me refiero al hecho de segmentar determinados tipos de drogas y prohibirlas. A partir de aquí empieza el asunto de la guerra. Sin embargo, a estas alturas de la historia podemos ver que esto tiene mucho más que ver con la creación de un mecanismo de control social, que con una gestión específica de las drogas y los problemas que su consumo provoca. Que sólo veamos el asunto del *narco* y la guerra contra la droga, es la consecuencia de estas condiciones políticas.

¿Esas condiciones políticas tienen que ver básicamente con la prohibición?

Son condiciones políticas en las que la gestión del tema se ha bifurcado en las drogas que podríamos llamar ilegales o ilícitas, que son alrededor de las cuales se monta toda la historia de la guerra, y las drogas legales o lícitas. De ellas se dice que es muy importante tratarlas y gestionarlas, pero esto queda circunscrito a un ámbito de mucha menor importancia,

aunque es claro que los problemas reales en relación con el consumo y la salud pública tienen que ver mucho más con las drogas legales que con las ilegales, esto tiene que estar clarísimo. Por otro lado, el modelo prohibicionista ha tenido efectos reales: el crecimiento de un mercado potentísimo de drogas ilegales. En la más pura lógica de la racionalidad capitalista, la prohibición les ha puesto a los narcotraficantes unas condiciones buenísimas para hacer excelentes negocios y también ha creado un mercado informal que al mismo tiempo resulta un nicho de posibilidades de trabajo para todos aquellos sectores que muchas veces, a falta de otras opciones mejores, consideran en este campo unas posibilidades de trabajo que no tienen por otras vías.

Es un mercado que alcanza también los ámbitos de la economía formal y de la política.

Es verdad y hay que insistir en la interpenetración de los sectores formales e informales. Hoy las grandes marcas de moda italiana, por ejemplo, producen la ropa en talleres completamente informales e ilegales, en países pobres, donde se explota a la gente. Con las drogas pasa lo mismo, no creamos que la informalidad del narcotráfico no tenga nada que ver con la formalidad de la economía institucional. Al mismo tiempo hay otro elemento que es la gestión política del narcotráfico que le está resultando de una gran utilidad y que me perdonen mi poco optimismo en este sentido.

En México el consumo de drogas es creciente. ¿Cómo explicar este fenómeno?

México está entrando al consumo como entró España hace unos cuantos años, yo creo que se están generando sociedades de consumo en el sentido genérico del término. Cuando a través del consumo tú te realizas,

cuando a través del consumo creas tu identidad, cuando la fragmentación social no te deja muchas opciones y el éxito se realiza a través de estas prácticas, es lógico que aumente el consumo en los diversos campos de la vida cotidiana. Uno tiende a consumir con mayor intensidad en una sociedad así que en una en la que esto no aparecía con tanta frecuencia, pero yo creo que no es nada distinto al consumo de las drogas legales.

Se ha referido usted a las drogas como “muletas químicas”. ¿Por qué?

En la sociedad, los dispositivos sanitarios que tienden a medicalizar los conflictos se han vuelto fundamentales. Digo medicalizar en el sentido más restringido del término: de solucionar los problemas vía medicamentos. Con medicinas se tratan por igual conflictos sociales y personales que ideológicos. Se intentan “solucionar” con una pastillita o con una droga, por eso me he referido a ellas como muletas químicas. Las “automedicaciones” de estas sustancias a veces pueden ir momentáneamente bien, pueden contener ciertas explosiones, pero se van acumulando y después son muy difíciles de gestionar. Yo no digo que no haya que utilizar las sustancias nunca; en un momento determinado pueden usarse tanto desde el punto de vista terapéutico como desde el punto de vista recreativo, pero hay que abogar por una cierta austeridad en el consumo para que se gestione, de manera benéfica, tanto para el individuo como para el grupo.

El tema del consumo está atravesado por un discurso moralista. A los consumidores se les cataloga, por un lado, como víctimas incomprendidas a las que hay que salvar o, por otro lado, como irresponsables o incluso delinquentes, ¿qué piensa usted sobre el papel de estos discursos en el tema?

Creo que esto parte precisamente de la distinción entre “nosotros” y “ellos”. Son “ellos” los que toman las drogas; son ellos, los jóvenes, los

irresponsables. No señor, la gente “respetable” (digámoslo entre comillas) toma drogas legales y drogas ilegales y esto está claro en todo el mundo. Cuando alguien compra drogas ilegales se le dice que está contribuyendo a la expansión del *narco* y que por lo tanto está contribuyendo a la destrucción de la sociedad. Yo creo que en esto hay una hipocresía notable, es decir, si se crea un mercado ilegal, evidentemente cada comprador contribuye a fortalecerlo, pero el problema no es cada comprador, sino que para conseguir una sustancia que puede resultarle de utilidad en su vida o no, que puede ayudarle o destruirle, una persona tenga que acudir a este tipo de mercado y no pueda acudir a un mercado más regulado, a un mercado más controlado públicamente. Si rompemos este “ellos” y “nosotros” entonces tendríamos ya más cuestiones morales que analizar, el hecho de ver qué lugar tiene el goce, el placer o qué tanto de reivindicación puritana tenemos ante la vida.

¿Por dónde tendrían que ir las políticas públicas para atender el asunto de las drogas?

Para no hacer cartas a los reyes, creo que lo que habría que hacer es impulsar lo que se llama políticas a reducción del daño. Estas políticas siguen el principio de la medicina clásica: no hacer daño. Aplicar esto quiere decir no centrar el tema tanto en los terrenos policiales, sino dar mucha más importancia a los distintos ámbitos donde se producen los conflictos relacionados con las drogas. Ver cómo se pueden reducir estos conflictos. Claro que estoy planteando un problema y soy muy consciente de ello. No se pueden abstraer los problemas sociosanitarios que pueden provocar determinados consumos de drogas de la situación de ilegalidad, con lo cual uno de los elementos es ver cómo reducir los daños que producen las leyes sobre drogarse. El estatuto legal y político de las drogas es una parte que no se puede obviar.

¿Eso significa despenalizar el consumo de drogas?

Yo tengo muy claro que lo que llamamos legalización de las drogas ilegales sería un camino para llegar a esta mayor capacidad de gestión a través de un control democrático de los problemas que podrán causar los usos de drogas. Lo que pasa es que quizás la forma de plantearlo no puede ser igual en cada contexto, y la estrategia para hacerlo tiene que ser distinta en cada país, pero yo tengo en claro que mientras no haya un estatuto legal más o menos homogéneo para el conjunto de sustancias va a haber muchas dificultades para la gestión pública de los problemas que pueden crear estas sustancias.

Ese escenario, en México, parece muy lejano.

Está claro, pero mientras no llegemos a esto, yo creo que habría que centrarnos en iniciativas prácticas, más pragmáticas, lo que llamaríamos objetivos más intermedios, más inmediatos. Lo que decía antes, las políticas de reducción de daños pueden facilitar un poco las cosas. Tengo la certeza de que las cosas vistas desde Europa y vistas desde aquí tienen matices distintos; aquí por la presencia más fuerte públicamente del narcotráfico. No digo que allá no exista, pero digamos que no tiene este papel central en la vida pública, porque es evidente que aunque también abunda, no es un problema central de la agenda política, no se ha constituido tan en forma de guerra como parece ser aquí o en Brasil. Entonces yo plantearía este camino del desarrollo de las políticas de reducción de daños.

No se trata entonces sólo de despenalizar el consumo.

Claro que no, en estos casos se tienen que hacer propuestas serias, integrales. Lo que no se puede es que un partido salga diciendo que hay que legalizar la mota sin más propuesta. Así como el fantasma de la droga se utilizó mucho políticamente para amedrentar a la gente, yo creo que tampoco se puede utilizar el tema de la legalización de manera tan trivial, sólo para ganar electoralmente a un público que le gusta eso. Quien lo hace lo que provoca es quemar el terreno para un trabajo serio en este sentido.

¿Qué implican estas políticas de reducción de daños?

Implican mucho trabajo en la educación de la gente, en los servicios sanitarios, en los medios de comunicación. Se requiere un trabajo de fondo porque el tema de la droga está muy radicalizado, incluso emocionalmente, y entonces es muy difícil cambiarlo. Por otro lado, tanto aquí como en Europa, la gente tiene hoy una experiencia más concreta de valorar estas cosas para relativizar el discurso oficial más prohibicionista. Sin embargo, este discurso está muy bien establecido, por un lado, por el poder burocrático de todas las agencias internacionales y gubernamentales y, por otro, por el poder del mismo *narco* que aunque no lo diga es opuesto a la legalización de las drogas porque las condiciones políticas de la prohibición les favorecen tremendamente.

EL NARCO, ESTADO PARALELO

▪ Rubén Ignacio Corona Cadena* ▪

La importancia del narcotráfico y del problema sociopolítico que representa para nuestro país se vuelve, cada vez más, un tema de primer orden. Damos sólo algunos datos que nos hablan de ello.

Después de que el 11 de diciembre de 2006 el gobierno de Felipe Calderón se declarara en guerra contra el narcotráfico, hemos registrado en México un notable aumento en nuestros niveles de violencia. Durante los dos años que han seguido, se han registrado unos 7,882 asesinatos ligados con el narcotráfico. Únicamente en 2008 se contaron 5,630 muertes (*El Universal*, 2008). Poco a poco, México va entrando en una espiral de violencia en la que las cifras de muertos van aumentando con mayor velocidad.¹ También, poco a poco, la lucha contra el tráfico de estupefacientes

* SJ académico del Departamento de Filosofía y Humanidades en el ITESO. Es licenciado en Filosofía y Ciencias Sociales por el Instituto Libre de Filosofía y Ciencias Sociales; licenciado en Teología por el Centro Sevres de París, Francia, y maestro en Filosofía y Teología por el mismo centro de estudios (correo electrónico: rubencorona@iteso.mx).

1. Este artículo de *El Universal* (2008) constata que: “En lugar de contenerse, la espiral de violencia aumenta. Pasar de 4 mil muertes a 5 mil tomó sólo 42 días. Mientras que llegar de 3 mil a 4 mil (el anterior récord) se dio en 48 días. En contraste, los primeros mil muertos del año se dieron en 113 días”.

va tomando las proporciones de un conflicto bélico mayor y de largo alcance; ya no se trata sólo de una campaña del gobierno por aumentar los niveles de seguridad, sino de una auténtica guerra en la que poco a poco aumentan las víctimas civiles.

Junto con la violencia, esta *guerra contra el narco* ha ido manifestando otros problemas graves que tienen ya cierta antigüedad. Se trata de la imbricación profunda de varios miembros del Ejército mexicano con diferentes bandas de narcotraficantes. En las últimas semanas hemos presenciado cómo se han dado bajas en miembros del Ejército producidas por conflictos entre bandas rivales. Ésta no es sino la muestra de una situación más grande: la corrupción de miembros del gobierno, quienes usan la función pública en beneficio del narcotráfico. En México no es nada raro percatarse de que funcionarios públicos puedan estar en contacto con el narco, situación que nos alerta sobre el grado de corrupción que puede existir entre ellos.

Finalmente, el narcotráfico va también de la mano con un gran problema de salud pública. Recientemente, la Secretaría de Salud informó que el consumo de droga en México aumentó en un 28.9% entre 2002 y 2008 (Rosales, 2008). Si bien es verdad que las adicciones se pueden contar de muchas maneras y por muchos lados, también es cierto que el aumento en el consumo de drogas, en este caso de *drogas ilícitas*, representa un reto para los organismos de salud del Estado. Además, no se puede ignorar que junto con el aumento en el consumo de droga crecen también otros factores que alimentan una violencia social que, como ya se ha dicho, está creciendo con gran celeridad.

La violencia, la corrupción del Estado y los problemas de salud pública son tres manifestaciones de la *degradación* de la sociedad que produce el tráfico de drogas realizado por bandas organizadas de delinquentes. El fenómeno del narcotráfico en México ha sido tratado de muchas maneras y desde diferentes perspectivas. Estas líneas quieren introducir una

perspectiva ético-política en el análisis de los problemas ocasionados por el narco. No queremos hacer una simple condena del narcotráfico sino sacar a flote una serie de problemas sociales que en nuestro país tienen ya mucho tiempo de existir, pero que han sido agudizados y complejizados por este fenómeno.

Situándonos, pues, desde una perspectiva ética, formulamos la hipótesis que conduce este trabajo: el problema más grave que conlleva el tráfico de drogas es la creación de un *Estado paralelo del narco* (Monsiváis, 2004) en México, bajo la sombra y la protección de un gran ausente, el mercado consumidor estadounidense. Este *gran ausente* es quien provee de recursos a los narcotraficantes y les permite reproducir su organización y su orden. El poder que logran estas bandas de delincuentes es enorme y es justamente lo que les posibilita afirmarse como *hombres de gobierno*, capaces de imponer a la sociedad un modo de proceder.

Para desarrollar esta hipótesis hay que comenzar por aclarar, en un primer momento, cómo se da la suplantación del Estado por el narco en muchos lugares del país. En un segundo momento, mostramos cómo se presenta la dinámica de *igualamiento* entre el orden del narco y el orden social del Estado mexicano. Este igualamiento equivale a una cierta legitimación del narco frente al Estado, que no se da propiamente desde un intento de afirmar al narco como actividad universalizable, sino desde la deslegitimación del gobierno. En tercer lugar, veremos que este *igualamiento* va produciendo, poco a poco, la imposición de una lógica gangsteril en la sociedad mexicana, donde se van reforzando los aspectos de nuestra sociedad contrarios a la democracia y al Estado de derecho. Finalmente, haremos una revisión de las perspectivas éticas que se derivan de esta problemática, confrontándolas con la influencia real que tiene el mercado estadounidense de estupefacientes en la sociedad mexicana. Es decir, la realidad del narco tiene que verse en estrecha relación con la existencia de un mercado que tiene una fuerte demanda, un enorme

capital financiero y que no es indiferente respecto de la influencia que el crimen organizado tiene en México y en América Latina.

1. “Puro maicito sembraba”. El surgimiento de los narcotraficantes visto desde los corridos

María Luisa de la Garza (2008), en su libro *Pero me gusta lo bueno...*,² reflexiona sobre la visión que tienen los corridos acerca del origen de los productores y los traficantes de narcóticos. En la primera parte de su obra, Garza va dibujando el negocio del narco, a partir de letras de corridos, como una posibilidad real para mucha gente de buscar una *buena vida*, aunque no logren hacer una *vida buena*. Iremos definiendo estos últimos términos, inspirados en la filosofía de Paul Ricoeur, a lo largo de esta sección.

En primer lugar, es preciso subrayar la falta de mecanismos de movilidad social en México, sobre todo cuando se trata de las personas que viven en el campo. Hay muchas regiones instaladas en una gran marginalidad y un atraso que tiene ya mucho tiempo; son estas mismas regiones las que se vuelven presa fácil de la actividad del narco. Así lo pone de manifiesto el corrido “Puro maicito sembraba”:

Puro maicito sembraba en una tierra rentada;
los dueños de los terrenos todo el maíz se llevaban
para cobrarse una deuda, que nunca se la saldaba.
Un día me dijo un amigo: “voy a enseñarte un negocio”,
pensando en que me mataran porque lo vi peligroso,
cincuenta viajes crucé, por eso soy poderoso.

2. Todas las citas de corridos que haremos a continuación están tomadas de esta obra.

El narcotráfico se convierte así en una alternativa de movilidad social con resultados deslumbrantes. Quien se dedica al narco, dice el corrido, se vuelve *poderoso*. Es decir, las personas no sólo aumentan su patrimonio de manera contundente, sino también sus medios de acción, el poder actuar dentro de la sociedad. El que *tiene*, puede. Si bien no es posible afirmar que la vida del traficante es una *vida buena*, sí es cierto que los medios que proporciona el tráfico de drogas permiten darse la *buena vida*.

El narcotraficante que acumula riqueza ve aumentar sus posibilidades de actuar; como dice el corridista de “Puro maicito sembraba”: “por eso soy poderoso”. Fundamentalmente, su *poder* se manifiesta en un *poder gozar*, es decir, en poder darse la *buena vida*. Rápidamente la vida se transforma y lo que antes estaba prohibido por la falta de medios económicos ahora está permitido, como lo manifiesta el corrido “Patrón de patrones”:

Hoy traigo dos celulares de alcance internacional,
uno quiero pa’ mis barbis, y otro para trabajar,
un beeper para mis claves y mi jet particular,
su nieve a la que le cuadre y en el avión a disfrutar.

Sin embargo, la perspectiva de la *buena vida* limitada sólo a sus aspectos básicos queda satisfecha rápidamente. Si bien los personajes de los corridos al principio buscan casa, sustento y acabar con una situación de pobreza asfixiante, no se detienen al ver estas necesidades satisfechas. Pasan al extremo del despilfarro y de la vanidad, a *gozar de la vida* sin que nada ni nadie pueda marcarles un límite, sino sólo aquel que su propio *poder* les confiere.

El hecho de tener una vida de abundancia no significa que los propios traficantes puedan decir que su negocio es algo bueno. Simplemente se dan la *buena vida* sin que puedan afirmar que el narcotráfico, la actividad que los sacó de la pobreza, es una *vida buena*. Y si bien casi ningún

protagonista de los narcocorridos se arrepiente de su actividad, tampoco la justifican de cualquier manera. Así lo manifiesta el protagonista del corrido “El cártel de a kilo”:

Mucha gente critica mi vida
porque trabajo contra la ley,
dicen que gano dinero sucio
no lo niego, eso lo sé muy bien,
pero el dinero aunque esté muy sucio
quita el hambre, analícnlo bien.

El hecho de que no se critique la actividad del tráfico de drogas, pero que al mismo tiempo constituya una fuente de *buena vida*, de adquisición de posibilidades, produce una complicidad del traficante con la sociedad injusta que lo orilló a tal situación. Es decir, un narcotraficante no concibe su actividad como algo que a la larga pueda cambiar la forma de funcionar de la sociedad en su conjunto, sino como una posibilidad de cambiar su situación personal: pasar de ser pobre a ser rico; pasar de una vida miserable a una buena vida. Su discurso no legitima su propia actividad ni critica la estructura social injusta. Simplemente acepta con realismo —y con cierto cinismo— que ésa era su única salida y que disfrutará de ella mientras *pueda*.

Justo porque no hay una crítica a la sociedad en su conjunto y porque el *poder* aumenta rápidamente con el narcotráfico, esta actividad se constituye en un *doble* del Estado. Al principio fue, como hemos visto, su alternativa ante la falta de posibilidades de movilidad social, pero una vez que las personas están dentro de la actividad de la droga, el poder adquirido hace que el narco pueda erigirse en una alternativa al Estado de derecho, de quien lo separa una pequeña cuestión: la divergencia de intereses. Vamos a ver de cerca esta cuestión en la siguiente sección.

2. La dinámica de *igualamiento* entre el narco y el Estado

Además de la sustitución del Estado, el narco pone de manifiesto una seria deficiencia del Estado mexicano: su falta de cuidado del bien común. La conclusión lógica de esta afirmación es entonces muy sencilla: si ni el Estado ni el narco cuidan el bien común, quiere decir que cada uno tiene sus propios intereses. Es decir, el Estado también tiene *intereses particulares* como los puede tener cualquier empresa, en este caso la empresa del narcotráfico. Así pues, el conflicto que los traficantes puedan tener con el Estado no es sino un conflicto entre *particulares* que tiene que arreglarse sin mediador, por la ley del más fuerte.

En México hemos asistido al fenómeno de las *narcomantas*, que no son sino declaraciones que hacen los jefes de las bandas de traficantes a propósito de sus relaciones con bandas rivales o con el gobierno. Estas mantas denuncian alianzas y corrupciones de funcionarios, muestran el punto de vista de cierta organización criminal sobre algún hecho, pero sobre todo extienden amenazas que hace algún grupo de traficantes al gobierno. A veces las mantas son verdaderas declaraciones de guerra que sacan a flote las alianzas de sectores del gobierno con bandas rivales de traficantes. Las narcomantas son un signo de este proceso de *igualamiento*, en el cual el gobierno se vuelve *otra banda más*.

Uno de los factores que podría diferenciar al Estado del resto de las bandas de narcotraficantes, además de la supuesta búsqueda del bien común, es su *mayor poder*. Es decir, incluso sin la legitimidad que le conferiría la búsqueda del bien común, el Estado debería ser capaz de dominar y restringir al narco ejerciendo la coerción. Lo que está en juego en esta guerra declarada por el presidente Calderón no es sólo la legitimidad sino la fuerza del Estado mexicano, su capacidad de imponer orden y el Estado de derecho.

El hecho de que la violencia de la guerra contra el narco haya crecido con rapidez exponencial y de que las víctimas civiles vayan también en aumento, muestra que gobierno y narco se van constituyendo cada vez más como *similares-diferentes*. Similares en cuanto a la fuerza y a la capacidad de ejercer la violencia, a la capacidad de hacerse de medios para lograr sus propósitos. Diferentes únicamente en cuanto a sus intereses.

Un dato alarmante es el surgimiento del grupo *Los Zetas*, brazo armado del Cártel del Golfo que cuenta con asesoría de ex militares. La superioridad del Ejército mexicano es cada vez menos evidente frente a estos grupos armados que tienen mejor equipo y tácticas similares, que cuentan con información sobre sus modos de operar. Además, si algo han puesto de manifiesto las narcomantas es la red de corrupción y de alianzas con el narco al interior del Ejército.

Esta dinámica de igualamiento no sugiere que *narco* y *Estado* puedan ser identificados como agentes completamente solidarios. Las bandas de narcotraficantes no siempre tienen los mismos intereses y compiten entre ellas, y lo mismo podemos decir de las personas que trabajan para el gobierno. No hay una completa cohesión al interior de cada grupo, lo cual no obsta para verlos enfrentados, uno pretendiendo defender la ley y el otro violándola.

No sorprende, pues, que el número de muertos crezca exponencialmente. René Girard (1995) afirma que el conflicto entre dos rivales iguales no puede terminar nunca completamente, puesto que ninguno tiene la fuerza suficiente para acabar con el otro. Los conflictos entre gemelos, entre *similares-diferentes*, sólo hacen crecer la violencia alrededor suyo. Cada uno busca la eliminación del otro aplicando una fuerza mayor, utilizando cada vez mayores medios para ello. Pero lo que consiguen no es la muerte del otro sino el crecimiento exponencial de la violencia. Así lo hemos constatado con el número de muertos por el narco en 2008.

La creciente violencia que conlleva este duelo entre iguales (o *iguales*) puede introducir una serie de dinámicas nuevas en nuestra sociedad. No sólo se nos va imponiendo la violencia como modo de vida, también vamos viendo mermadas todas las costumbres sociales que pudieran reforzar la democracia, costumbres que en México todavía no han tomado fuerza suficiente. En nuestra siguiente sección trataremos de tocar más de lleno este tema derivado de la rivalidad entre el narco y el Estado.

3. La paulatina imposición del autoritarismo

El incremento de la violencia cobra cada vez más víctimas civiles. La población es el gran rehén con que cuentan los narcotraficantes para obligar al Estado a moderar los medios que utiliza en este combate. El gobierno reacciona incrementando los dispositivos de seguridad, retenes, vigilancia, etc. Esta preocupación por la seguridad conlleva también una reducción de las garantías individuales. Hay una ecuación que se verifica siempre en estas condiciones: a mayor terrorismo y delincuencia, menores posibilidades de garantizar las libertades ciudadanas. La libertad se va sacrificando en la búsqueda de la seguridad.

Así, la gran perdedora de esta guerra es la incipiente sociedad civil mexicana. En un primer momento, las agresiones entre fuerzas del narco y fuerzas del gobierno disminuyen las garantías y las libertades ciudadanas, como ya hemos dicho. Sin embargo, esto no es todo. La corrupción derivada de esta guerra va mermando también la construcción de la sociedad democrática, que es quien puede y quiere otorgar a sus ciudadanos las garantías individuales.

En primer lugar, tanto para poder funcionar normalmente como para ganar la guerra contra el gobierno, el narco debe inducir una gran corrupción al interior de su contrario, de manera que una parte de los

funcionarios públicos le favorezcan con acciones y con información privilegiada. La corrupción es un gran elemento que puede inclinar la balanza de la guerra en favor del narco. Ella va exacerbando un problema, grave ya, de la sociedad mexicana: la impunidad. Corrupción e impunidad van de la mano. Ambas han sido características de la sociedad mexicana desde hace mucho, pero la injerencia de las bandas de narcotraficantes al interior del Estado las ha ido intensificando. Alimentar la impunidad, defecto rancio de nuestra sociedad, es un primer retroceso grave de la democracia.

En segundo lugar, la imposición de una lógica militar (de ambas partes) está fortaleciendo el *autoritarismo*, otro viejo defecto de nuestra estructura social. Una sociedad que privilegia la seguridad por encima de las libertades es una sociedad *militarizada*. Sin embargo, no sólo el gobierno es capaz de imponer este verticalismo a la sociedad, también los narcotraficantes lo van haciendo a su modo y a su propia medida. El autoritarismo impuesto por el narco a la sociedad civil tiene que ver con el *poder* que logran los narcotraficantes y con la manera de imponer sus propios intereses. Piénsese que en algunas ciudades de México se paga *protección*³ a bandas de criminales y que el número de los *protegidos* va aumentando.

No es necesario abundar mucho en el hecho del verticalismo que reina en las organizaciones de traficantes. Sólo por reforzar este punto, incluyo el análisis de Ma. Luisa de la Garza sobre los narcocorridos, a propósito del respeto que los narcotraficantes buscan. El hecho de tener *poder* los convierte en *hombres capaces*. Esta capacidad la utilizan para imponerse en su modo de hacer negocios: no les gusta la oposición y la eliminan sistemáticamente:

3. Pagar protección significa que las bandas de criminales chantajejan a algunos dueños de negocios para que paguen cierta cantidad a cambio de no agredirlos.

Igualmente, cuando se refieren [los corridos] al resto de la población que puede entrar en contacto con estos personajes de una manera más o menos circunstancial, lo que parece que debieran hacer es consentir la arbitrariedad, pues si bien se confirma que estos hombres son hombres capaces, son, temible y efectivamente, capaces de todo. Se llega a un momento en el que son la ley y la autoridad (De la Garza, 2008: 89).

Constituirse, como dice De la Garza, en ley y autoridad equivale al hecho de que los narcotraficantes tengan el poder —parcial, por supuesto— de imponerse al resto de la población y de hacer pasar su voluntad como una ley que es obligatorio cumplir. Aquello que al principio era solamente ascenso social, se ha convertido en poder y arbitrariedad, en un nuevo *autoritarismo*.⁴

El surgimiento del narco como autoridad *de facto* revela que no es exagerado comenzar a hablar de un *Estado paralelo del narco*. Cuando analizamos el surgimiento de los narcotraficantes, en realidad *hemos* estado haciendo alusión a algunos de sus mecanismos de reproducción, subrayando que el principal se encuentra en la falta de movilidad social de la sociedad mexicana. Poco a poco, el narco se *igual*a al Estado y se vuelve su rival, hasta constituirse en una verdadera autoridad paralela. Este proceso puede darse gracias a los recursos que los narcotraficantes obtienen del mercado consumidor estadounidense. Este mercado es un verdadero *agente ausente*; de alguna manera es el origen de todo el proceso que hemos descrito hasta aquí. Para finalizar, proponemos algunas reflexiones sobre el papel que juega este mercado y algunas perspectivas éticas.

4. Hablar de *autoritarismo* aplicando el término a narcotraficantes es impropio, puesto que no son una autoridad política. Pero a falta de una verdadera y legítima autoridad, la capacidad que tienen de ejercer la violencia los convierte en autoridad *de facto*.

4. Conclusión: el rol del *Big Brother*

Como ya hemos dicho, el mercado estadounidense juega un rol fundamental en la pervivencia del narco en México. Visto el crecimiento a nivel militar y hasta político del narco, que los recursos de que disponen pueden llegar a sobrepasar la capacidad del Estado mexicano, es preciso analizar algunas pistas de acción frente a esta injerencia del mercado negro estadounidense en la vida política de México. La pregunta fundamental sería, pues, ¿cómo evitar que estas bandas de traficantes se sigan allegando recursos?

Me parece que esta cuestión lanza un primer desafío al sistema social mexicano. El gran problema es que el narco, como hemos dicho, sustituye al Estado en su tarea de abrir posibilidades de subsistencia digna a muchas personas. Mientras siga habiendo la enorme desigualdad que caracteriza a la sociedad mexicana, seguirá habiendo personas que busquen su sustento por vías alternativas: la migración y el narco. Es deber del Estado, además del combate frontal al narcotráfico, la implementación de mecanismos de justicia social que impidan que más personas elijan este medio.

El segundo desafío está lanzado a la sociedad estadounidense. A pesar de que el gobierno de Estados Unidos insista en la responsabilidad de México en el narcotráfico, la realidad es que esta insistencia oculta una cara incómoda de esta realidad: *quienes mantienen a los narcotraficantes mexicanos son los estadounidenses*. No aceptar esta realidad es querer tapar el sol con un dedo. Los mecanismos de “certificación” del gobierno estadounidense no son sino una medida de presión política sobre los vecinos del sur, pero de ninguna manera son un estímulo para combatir el narcotráfico. Mientras sigan hallando recursos, mientras los narcotraficantes sigan siendo *poderosos*, el combate que se haga de este lado de la frontera será ilusorio e ineficaz. La única gran perdedora, como ya lo he dicho,

es y seguirá siendo la sociedad civil mexicana que ve su frágil y pequeña democracia amenazada por este enorme problema.

Bibliografía

De la Garza, Ma. Luisa (2008). *Pero me gusta lo bueno. Una lectura ética de los corridos que hablan del narcotráfico y de los narcotraficantes*, Miguel Ángel Porrúa, México.

El Universal (2008). “Ejecuciones rompen récord: van cinco mil”, en *El Universal*, México, 3 de diciembre [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/560074.html>]

Girard, R. (1995). *La violencia y lo sagrado*, Anagrama, Barcelona.

Monsiváis, Carlos. “Vivir del Narco”, en *Noroeste*, Culiacán, 1 de agosto de 2004.

Rosales, Jérica (2008). “Consumo de droga en México aumentó un 28% en el último año”, en *Milenio*, Saltillo, 22 de septiembre [DE disponible en: <http://www.milenio.com/node/83620>].

Luces en una crisis global

se terminó de imprimir en marzo de 2009,
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