TRAMPAS DE DESIGUALDAD Y CAMBIOS DE RÉGIMEN

José Luis Calva
Coordinador

Jorge Alonso Sánchez
Felipe Arturo Ávila Espinosa
Alberto Aziz Nassif
Graciela Bensusán
Tatiana Berringer
Armando Boito Jr.
Julio Boltvinik
Joaquín Bracamontes N.
Mario Camberos C.
Daniel Cerdas-Sandi
Fernando Cortés
Carmen L. Díaz Alba
José Fernández Santillán
Carlos Fidel
Patricia Galeana
Fabrizio Lorusso
David Martínez Mendizábal
Juan Carlos Moreno-Brid
Alberto J. Olvera
Leticia Reina
Alejandro Rofman
Enrique Semo
Enrique Valencia Lomelí
David Velasco Yáñez

México 2018-2024:
Nueva estrategia de desarrollo
Volumen 16

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS

JP

Trampas de desigualdad y cambios de régimen

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

Jorge Alonso Sánchez, Felipe Arturo Ávila Espinosa, Alberto Aziz Nassif, Graciela Bensusán, Tatiana Berringer, Armando Boito Jr., Julio Boltvinik, Joaquín Bracamontes N., Mario Camberos C., Daniel Cerdas-Sandi, Fernando Cortés, Carmen L. Díaz Alba, José Fernández Santillán, Carlos Fidel, Patricia Galeana, Fabrizio Lorusso, David Martínez Mendizabal, Juan Carlos Moreno-Brid, Alberto J. Olvera, Leticia Reina, Alejandro Rofman, Enrique Semo, Enrique Valencia Lomelí, David Velasco Yáñez

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen

Juan Pablos Editor
Consejo Nacional de Universitarios
México, 2019

Los trabajos de investigación incluidos en este
libro han sido arbitrados por pares académicos.

Trampas de desigualdad y cambios de régimen / José Luis Calva, coordinador. - - México : Juan Pablos Editor, 2019

1a. edición

PENDIENTE p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 16)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1
ISBN del volumen 16: 978-607-711-503-8

T. 1. Igualdad - México T. 2. México - Condiciones sociales

HN120 T73

TRAMPAS DE DESIGUALDAD Y CAMBIOS DE RÉGIMEN

Volumen 16
México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), Jorge Alonso Sánchez, Felipe Arturo Ávila Espinosa, Alberto Aziz Nassif, Graciela Bensusán, Tatiana Berringer, Armando Boito Jr., Julio Boltvinik, Joaquín Bracamontes N., Mario Camberos, Daniel Cerdas-Sandi, Fernando Cortés, Carmen L. Díaz Alba, José Fernández Santillán, Carlos Fidel, Patricia Galeana, Fabrizio Lorusso, David Martínez Mendizabal, Juan Carlos Moreno-Brid, Alberto J. Olvera, Leticia Reina, Alejandro Rofman, Enrique Semo, Enrique Valencia Lomelí, David Velasco Yáñez

Primera edición, 2019

D.R. © 2019, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19,
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2019, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad
Alcaldía de Coyoacán, 04360, Ciudad de México
<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1
ISBN del volumen 16: 978-607-711-503-8

Elaborado en México/Reservados los derechos

Índice

Prólogo
José Luis Calva 9

Primera sección
México 2018: trampas de desigualdad,
poderes fácticos y crisis de régimen

Desigualdad de ingresos en México: mercado, Estado y poder
Fernando Cortés 21
México 2018: crisis de régimen
Alberto J. Olvera 52
Autodeterminación y florecimiento humano.
Reflexiones sobre el desarrollo, la política social y la pobreza
Julio Boltvinik 70
Trampas de desigualdad y poderes fácticos en México
Joaquín Bracamontes N. y *Mario Camberos* 96

Segunda sección
Cambios de régimen en la historia de México

La Revolución mexicana: logros y limitaciones
Enrique Semo 113
Las transformaciones de la Revolución mexicana
Felipe Arturo Ávila Espinosa 128
Laicidad y democracia
Patricia Galeana 138
Las paradojas políticas y sociales de las reformas
liberales decimonónicas
Leticia Reina 148

Tercera sección
Democracia y estado de bienestar: lecciones desde Asia y Europa

Coaliciones y transformación del régimen de bienestar en Corea del Sur (1987-2011)
Enrique Valencia Lomelí 167
Un modelo alternativo frente al neoliberalismo: el caso de los países escandinavos
Jóse Fernández Santillán 198

Cuarta sección
Cambios de régimen en América Latina

Brasil: clases sociales, neodesarrollismo y política exterior en los gobiernos Lula y Dilma
Armando Boito Jr. y *Tatiana Berringer* 225
Dos modelos económico-sociales en Argentina: principales estrategias y contradicciones
Alejandro Rofman y Carlos Fidel 238
Desarrollo en América Latina en tres casos contrastantes: México, Brasil y Argentina
Alberto Aziz Nassif 281
América Latina entre el continuismo y la reconfiguración política: consecuencias sobre las políticas macroeconómicas y laborales
Graciela Bensusán, Juan Carlos Moreno-Brid y *Daniel Cerdas-Sandi* 300

Quinta sección
Movimientos populares hacia un mundo posneoliberal

Diversidad y pluralidad de los movimientos altermundistas: de Chiapas y Seattle a Hamburgo y Ginebra
David Velasco Yáñez 345
Feministas en lucha contra el neoliberalismo en América Latina
Carmen L. Díaz Alba 384

Movimientos de colectivos mexicanos
en la segunda década del siglo XXI
Jorge Alonso Sánchez 407
Desigualdad, poderes fácticos y movimientos de familiares
de desaparecidos: el caso de Iguala
Fabrizio Lorusso y *David Martínez Mendizábal* 426

Trampas de desigualdad y cambios de régimen

Prólogo

José Luis Calva*

El concepto de "países convergentes" fue aplicado en un importante estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con una connotación especial: para designar a las economías en desarrollo cuyo crecimiento per cápita durante la última década había duplicado, por lo menos, al promedio de los países miembros de la OCDE. Su hallazgo resultó extraordinariamente alentador: 83 países, habitados por cerca de dos tercios de la población del planeta, se ubicaron como "países convergentes" durante la década de 2000. A la vanguardia se encontró un enorme contingente de 49 naciones (China e India incluidas), cuyo crecimiento económico per cápita triplicó, por lo menos, al promedio de la OCDE (*Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD, París, 2011).

Lamentablemente, México no figuró entre esos 83 "países convergentes". Peor aún, el crecimiento per cápita de la economía mexicana en la década de 2000 fue inferior al promedio de la OCDE. La primera pregunta que surge, parafraseando a Mario Vargas Llosa, es: ¿cuándo y por qué se jodió nuestro país?

Porque durante casi medio siglo México había sido un país convergente, si no con la connotación especial de la OCDE, si en el sentido general de un crecimiento económico per cápita significativamente superior al promedio de los países que hoy son miembros de la OCDE. Durante el periodo 1935-1982, el PIB mexicano creció a una tasa media de 6.1% anual, con un crecimiento acumulado de 1 592% en ese lapso; y el PIB per cápita creció a una tasa media de 3.2% anual, con un crecimiento acumulado de 348%, de manera que el PIB per cápita casi se quintuplicó en 48 años.

Pero desde el arribo de la tecnocracia neoliberal al poder, con Miguel de la Madrid como presidente, la magia del crecimiento se perdió: durante tres

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

décadas y media de experimentación neoliberal (1983-2017), el PIB mexicano apenas creció a una tasa media de 2.3% anual; y el PIB per cápita a una tasa media de 0.7% anual, con un crecimiento acumulado per cápita de apenas 28.6% durante 35 años, lo que prácticamente significó tres décadas y media perdidas para el desarrollo.

El "milagro económico mexicano", como llegó a denominarse el crecimiento económico acelerado del periodo 1935-1982, no fue obra de la mano invisible del mercado, sino de una estrategia de desarrollo económico basada en un fuerte intervencionismo del Estado: como promotor del crecimiento sostenido del PIB y del empleo mediante políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) contracíclicas; como regulador del comercio exterior, de la inversión extranjera, del sistema financiero (principalmente bancario) y de los mercados internos de bienes y servicios; como facilitador del desarrollo económico mediante políticas de fomento general (infraestructura hidroagrícola, de comunicaciones, transportes, ciencia y tecnología, etc.), así como de fomento sectorial (agrícola, manufacturero, turístico, etc.); como inversionista en áreas estratégicas (sector energético, banca nacional de desarrollo, transporte ferroviario, etcétera); y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos. La ideología económica y social de la Revolución mexicana, plasmada en el *contrato social* de 1917, había asignado al Estado estas funciones desechando la ideología liberal del *laissez-faire, laissez-passer* que había campeado durante el Porfiriato; aunque fue hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas cuando esta estrategia fue plenamente aplicada, dejando atrás también la ortodoxia macroeconómica centrada en el equilibrio fiscal y el control de la inflación, que había estado vigente desde el Porfiriato hasta principios de los años treinta.

En vuelta en U, el pasaje a una era de lento crecimiento de la economía mexicana —durante el periodo 1983-2017— fue un resultado natural de la estrategia económica neoliberal aplicada en México desde tiempos de Miguel de la Madrid, y no un simple efecto de malas o insuficientes acciones de política económica dentro de los límites del modelo neoliberal. Por una parte, la liberalización a ultranza del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera, así como la severa reducción del intervencionismo gubernamental en el fomento económico general (infraestructura, ciencia y tecnología, etcétera) y en el fomento económico sectorial (agrícola, manufacturero, energético, etcétera) profundizaron la desarticulación interna de la planta productiva (perdiéndose incluso cadenas productivas completas), acrecentaron las desigualdades tecnológicas y de productividad entre los distintos sectores de la economía, y aumentaron dramáticamente el desempleo encubierto en el sector informal de la economía (de baja tec-

nología y productividad). Por otra parte, la ortodoxia macroeconómica que erige el control de la inflación y la "disciplina fiscal" en objetivos prioritarios a ultranza, mutiló el papel contracíclico de la política monetaria y fiscal, así como el papel de la política cambiaria como palanca de la competitividad industrial y del equilibrio de las cuentas externas, trayendo consigo los repetidos *ciclos de freno y arranque* de la economía mexicana, cuyo resultado agregado es un pobre crecimiento anual promedio del PIB y del empleo. (Por el contrario, la historia económica internacional muestra que todos los países de mayor tradición industrial —como Inglaterra, Estados Unidos, Alemania o Japón— basaron sus estrategias de desarrollo en políticas comerciales, industriales y de innovación, así como en políticas fiscales, monetarias y financieras impulsoras del desarrollo. Lo mismo hicieron los países de nueva industrialización, como Corea del Sur y Taiwán; y más recientemente lo han hecho las economías emergentes de desarrollo espectacular, como China e India: véase el volumen 2 de esta colección). La razón es sencilla: las imperfecciones de los mercados, los rendimientos crecientes a escala, los factores institucionales que condicionan el desarrollo y la difusión del conocimiento y la tecnología, la competitividad que deriva del manejo del tipo de cambio, y la función de las políticas fiscal y monetaria en el crecimiento sostenido del PIB y del empleo, están fuera de la visión fundamentalista de mercado. Por eso, el extravío de la economía mexicana de la senda del crecimiento acelerado del PIB y del empleo no es un resultado extrínseco a la estrategia económica neoliberal, sino su resultado intrínseco.

Contra esta explicación, la narrativa neoliberal argumentó —sobre todo durante la primera década perdida para el desarrollo— que el pobre crecimiento económico observado desde el gobierno de Miguel de la Madrid se debió a que los "gobiernos populistas" de Echeverría y López Portillo dejaron a México hundido en la crisis de la deuda; y que la estrategia económica neoliberal aplicada desde tiempos de MMH era la mejor opción (o que "no había de otra"). Sin embargo, las evidencias empíricas nacionales e internacionales no validaban (ni validan) esta narrativa. Es cierto que durante el último tramo de la estrategia desarrollo liderado por el Estado —bajo los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo— la prudencia que había caracterizado el manejo de las políticas macroeconómicas desde los años treinta hasta 1970, cedió su lugar a severas fallas de manejo macroeconómico (principalmente en políticas cambiaria y fiscal), las cuales abrieron la brecha de divisas en la cuenta corriente de la balanza de pagos, hasta desembocar en la crisis de la deuda externa que estalló en agosto de 1982. Pero también es cierto que había una solución alternativa a esta crisis, y que lo peor fue adoptar la estrategia neoliberal. Teníamos la experiencia —cier-

tamente lejana— de la moratoria de la deuda externa provocada por la Revolución mexicana, que fue mantenida —resistiendo fuertes presiones de los acreedores extranjeros— por el presidente Pascual Ortiz Rubio a principios de los años treinta y continuada hasta principios de los años cuarenta, cuando la deuda fue renegociada por el presidente Manuel Ávila Camacho con fabulosas quitas de cuatro quintas partes de su valor nominal, permitiendo así el desarrollo económico de México (Lorenzo Meyer, "Que regrese don Pascual", *Excélsior,* 6/I/1988). Situados en la era de la globalización neoliberal, la cercana experiencia de Argentina muestra también que sí había de otra: en diciembre de 2001, Argentina cayó en una crisis de deuda externa más grave que la que estalló en México en agosto de 1982. Al año siguiente de su crisis, la deuda externa argentina representaba el 152.7% del PIB en 2002; mientras que la deuda externa mexicana representaba el 49.2% del PIB en 1983. Pero Argentina se levantó como por arte de magia: durante el periodo 2003-2011, el PIB de Argentina creció a una tasa media real de 6.3% anual (medido en dólares estadounidenses a precios constantes corregidos a paridad de poder adquisitivo: PPA), consiguiendo un crecimiento acumulado de 58% en su PIB per cápita, que creció a una tasa media del 5.2% anual. ¿Qué hizo Argentina para salir del abismo? La clave radicó en su estrategia soberana de reconstrucción y desarrollo aplicada por Néstor Kirchner desde su arribo a la presidencia de ese país en mayo de 2003, la cual arrancó de dos decisiones soberanas: la primera fue salvar al país primero y después servir la deuda externa, previa renegociación con enormes quitas al principal, haciendo así valer la corresponsabilidad de los acreedores en la crisis de la deuda. La segunda decisión soberana fue poner en marcha una estrategia heterodoxa de reactivación y crecimiento económico (para el análisis de esta estrategia y lo qué ocurrió después en Argentina, véase el volumen *Estrategias de desarrollo económico* de esta colección).

En contraste, la postura del gobierno mexicano fue pagar a los acreedores aun a costa del hundimiento de la economía real y del hambre de millones de mexicanos, y someterse a los severos programas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales prescritos por los organismos financieros internacionales (véase J.L. Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México*, México, Fontamara, 1988). Muchos economistas mexicanos (entre los que me incluyo) cuestionamos esta errónea postura pero fuimos descalificados por el entonces presidente Miguel de la Madrid, quien nos llamó "críticos de cubículo". Pero Norman Bailey, quien en 1982 era encargado de asuntos económicos del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos —*ergo*, insospechable de ser "crítico de cubículo"—, declaró con motivo del décimo aniversario de la crisis mexicana: "Por razones que realmente no logro comprender, México compró la idea de la iliquidez, que era lo que convenía

a los bancos y a la Reserva Federal, pero no a los deudores". "En un problema de liquidez el mecanismo de solución es otorgar nuevos préstamos y reestructurar vencimientos; en el estructural se procede a la negociación para reducir las deudas que se consideran impagables al 100%, a través de mecanismos de quitas al principal y reducción en las tasas de interés" (Rossana Fuentes Beraín, "México mordió el anzuelo de los acreedores en 1982: Bailey", *El Financiero,* 20 de agosto de 1992). Es decir, lo mismo que habían propuesto destacados economistas mexicanos, aduciendo además la corresponsabilidad de los bancos multinacionales y los organismos financieros internacionales en la crisis de la deuda. Pero la tecnocracia neoliberal descalificó esta postura pragmática: mantuvo a toda costa el servicio de la deuda externa y aplicó religiosamente los programas neoliberales prescritos por el FMI y Banco Mundial, simplemente porque concordaban con sus propias posturas neoliberales largamente incubadas.

Desde otra perspectiva, una explicación del lento crecimiento de la economía mexicana observado a partir del gobierno de Miguel de la Madrid ha provenido del Banco Mundial, es decir de una de las instituciones financieras internacionales impulsoras de las políticas económicas neoliberales. En un estudio titulado *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento económico en México,* elaborado por Isabel Guerrero, Luis Felipe López-Calva y Michael Walton y publicado por el Banco Mundial en 2006, los autores afirman: "La desigualdad y el lento crecimiento son dos de los problemas más importantes que enfrenta México en la actualidad […] Aquí se argumenta que existe una relación estrecha entre ambos". Y después de presentar los resultados empíricos de su investigación sobre la concentración del ingreso y la riqueza; los abusos de los poderes dominantes vía precios monopólicos u oligopólicos, o rentas de otras índoles; y la captura de las instituciones reguladoras —o de las instituciones operadoras de políticas públicas— por empresas con dominancias de mercado, sindicatos corporativos y organizaciones agrícolas (sobre todo empresariales), los autores observan que frente a estos poderes fácticos, las políticas públicas pueden sufrir dos tipos de distorsiones: "cuando el diseño de las políticas sirve directamente a intereses poderosos, y cuando los diseñadores de políticas se ven forzados a poner en marcha políticas subóptimas para alcanzar sus objetivos, dado el veto *de facto* de los grupos poderosos a las reformas óptimas". Y finalmente concluyen: "las instituciones económicas moldeadas por la influencia desigual se ubican en el centro del problema de crecimiento y competitividad que sufre México".

En la misma dirección analítica, pero como resultado de una investigación mundial sobre "equidad y desarrollo", el staff del Banco Mundial concluyó: "un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear

instituciones económicas y sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia", de manera que las desigualdades "tienden a reproducirse en el tiempo y a través de generaciones. Esos fenómenos se denominan 'trampas de desigualdad'", y se vinculan con el bajo crecimiento económico, no sólo porque afectan negativamente la formación de capacidades humanas (vía educación de calidad, servicio de salud, etc.), sino también porque cuando las instituciones privilegian intereses especiales y son desfavorables para la mayor parte de los agentes económicos (empresarios pequeños y medianos, profesionistas, campesinos, asalariados y trabajadores por su cuenta), tales instituciones resultan "perjudiciales para la inversión, la innovación y la voluntad de asumir riesgos en que se basa el crecimiento a largo plazo" (Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006. Equidad y desarrollo*, Washington, D.C.). Contrario sensu, "un aumento de la equidad llevará consigo un funcionamiento más eficiente de la economía [...] con los consiguientes beneficios dinámicos sobre la inversión y el crecimiento".

Obviamente, ninguno de estos estudios del Banco Mundial cuestiona la estrategia económica neoliberal aplicada en México o en otros países. Sin embargo, ambas investigaciones han sido reconocidas —entre las corrientes de aire fresco en el pensamiento económico de los organismos multilaterales— por su contribución a la reflexión sobre los componentes de economía política de la problemática del desarrollo económico. Hay sobradas razones para ello: que las instituciones y las políticas públicas aplicadas en México durante las tres décadas y media de lento crecimiento económico, han servido desproporcionalmente intereses especiales puede ilustrarse con una evidencia sumaria: en 1987, cuando la revista *Forbes* publicó por segunda vez su lista de "billonarios" en dólares (con fortunas de mil millones de dólares o más), México apareció con un "billonario" (la familia Garza Sada, con mil millones de dólares exactos); en 2018 México figuró en la revista *Forbes* con 16 "billonarios", cuya fortuna agregada ascendió a 139.6 miles de millones de dólares.

En perspectiva histórica, durante el siglo XX tuvimos en México dos transformaciones económico–sociales. La primera fue la Revolución mexicana —analizada en los capítulos de Enrique Semo y Felipe Ávila en este libro— que rompió la trampa de desigualdad del Porfiriato, poniendo fin al liberalismo económico y al régimen dictatorial al servicio de una oligarquía de terratenientes, grandes industriales, comerciantes, banqueros e inversionistas extranjeros; y abrió cauce al proyecto nacional de desarrollo económico liderado por el Estado que cristalizó plenamente durante las grandes reformas del gobierno de Lázaro Cárdenas, trayendo consigo el crecimiento acelerado de la economía mexicana durante casi medio siglo,

la ampliación de la movilidad social y la elevación del bienestar de la mayoría de los mexicanos.

La segunda transformación fue la reforma neoliberal, que significó una vuelta en U hacia el (neo)liberalismo económico, ideado e instrumentado en favor de los intereses de una nueva oligarquía de banqueros, grandes empresarios industriales y de servicios, e inversionistas extranjeros, que trajo consigo tres décadas y media perdidas para el desarrollo y hundió a México en su actual trampa de desigualdad. (De hecho, la reforma neoliberal fue una contrarrevolución silenciosa cuidadosamente preparada. Desde los años treinta —siguiendo el relato de Romero Sotelo en el volumen 19 de esta colección— se había formado una corriente de pensamiento económico neoliberal, integrada por hombres de empresa e intelectuales inconformes con las políticas desarrollistas del cardenismo, con sus nacionalizaciones, su reforma agraria, sus políticas industriales y agrícolas y, desde luego, sus políticas macroeconomías de corte keynesiano. Teniendo como pionero a Luis Montes de Oca, líder de un grupo de intelectuales afines a las doctrinas del neoliberalismo —que había sido formalmente fundado por Friedrich von Hayek y Ludwig von Mises, entre otros, durante el Coloquio Lippmann de París en 1938 (véase el capítulo de Escalante en el volumen 19)—, y como patrocinadores a un grupo de empresarios encabezados por Raúl Bailleres, en 1946 los neoliberales mexicanos fundaron la Asociación Mexicana de Cultura con el fin de difundir el pensamiento neoliberal en México, y ese mismo año fundaron el Instituto Tecnológico de México, ITM, más tarde llamado ITAM, cuyo objetivo fue claramente anunciado por Bailleres: "vamos a preparar muchachos para que dentro de 30 o 40 años pueden hacer la transformación de un país estatista en un país liberal capitalista" (la cita es textual: véase Romero Sotelo). Y lo consiguieron: el "grupo compacto" de tecnócratas neoliberales que arribaron al poder con Miguel de la Madrid incluyó a los "muchachos" itamitas de Bailleres (véase el capítulo de Salas-Porras en el volumen 19 de esta colección). Desde entonces, los objetivos del desarrollo nacional fueron subordinados a los intereses y orientaciones del gran empresariado conservador. Rompiendo *de facto* el contrato social de la Revolución mexicana, el gobierno dejó de representar los intereses de la mayoría de los mexicanos, para asumir el programa y representar los intereses de una nueva oligarquía.

Los costos económicos y sociales del régimen oligárquico neoliberal están a la vista: no sólo extraviamos el camino del desarrollo —con un crecimiento económico per cápita cercano a cero durante tres décadas y media—, sino que también sufrimos un fuerte deterioro del bienestar de las mayorías nacionales, aparejado al incremento de la exclusión y la marginación. Los salarios mínimos perdieron el 69.1% de su poder de compra

y los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal sufrieron una caída real de 63.2% durante el periodo 1983-2017; más de trece millones de mexicanos emigraron al extranjero en busca de empleos que no encontraron en nuestra patria; se agigantó el empleo informal hasta incluir a 31.9 millones de mexicanos durante el último trimestre de 2017 (el 57.1% de la población económicamente activa); creció dramáticamente el desempleo encubierto (5.6 millones de mexicanos que "no tienen trabajo, ni buscan activamente uno, por considerar que no tienen oportunidad de conseguirlo, pero tienen interés en trabajar": INEGI); y más de treinta millones de mexicanos cayeron en la pobreza (para estos temas véase el volumen *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza* de esta colección). En consecuencia, nos enfilamos hacia una grave pérdida de cohesión social, cuyas manifestaciones son cada vez más alarmantes. Hay que recordarlo: el terrible panorama de inseguridad y delincuencia que padece nuestro país no surgió de la nada: tiene como uno de sus principales caldos de cultivo la estrategia económica neoliberal aplicada en México durante las últimas tres décadas y media, que ha resultado incapaz de generar empleos dignos para sus nuevas generaciones.

Para salir de este túnel oscuro es necesario poner punto final al experimento neoliberal y pasar a una nueva estrategia de desarrollo que asegure el crecimiento acelerado y sostenido de nuestra economía, la reconstrucción de nuestra cohesión social y la esperanza de un futuro mejor para las mayorías nacionales.

Ahora bien, si para romper la trampa de desigualdad del Porfiriato fue necesaria la manifestación violenta de la voluntad popular en la Revolución mexicana ("un estallido de la realidad", "una comunión de México consigo mismo", la llamó el joven poeta Octavio Paz en *El laberinto de la soledad*), el reto es ahora romper nuestra actual trampa de desigualdad por la vía pacífica.

Entre las reformas que se han sugerido para que México pueda superar en paz su actual trampa de desigualdad destacan los siguientes cursos de acción: *1*) un sistema fiscal redistributivo, basado en impuestos progresivos sobre el ingreso y sobre la propiedad; *2*) la elevación de las capacidades humanas a través de un sistema educativo de calidad y de servicios públicos de salud universalistas; *3*) un sistema regulatorio que ponga límites a los abusos de los poderes económicos dominantes en diversas esferas de la producción y los servicios, con una gobernanza democrática que evite la captura de los organismos reguladores por los poderes fácticos; *4*) una política laboral apegada al mandato constitucional de un salario mínimo suficiente y a las normas de la OIT en cuanto a democracia y libertad sindical; *5*) atención focalizada de los grupos sociales más vulnerables y marginados, superando

las insuficiencias del programa Prospera-Oportunidades y los rezagos ancestrales en infraestructuras.

Además, se ha sugerido también que el crecimiento económico acelerado y sostenido es condición *sine qua non* para asegurar la reducción de la pobreza y la desigualdad; al tiempo que la reducción de la pobreza y la desigualdad es, a la vez, condición *sine qua non* del crecimiento económico robusto. Por ejemplo, en su estudio titulado *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos,* referido a América Latina y publicado en 2006, el Banco Mundial afirma: "el crecimiento económico relativamente débil" y "la pobreza y la desigualdad persistentes" son las dos decepciones en países latinoamericanos. "Que el aumento de los niveles de ingresos mitiga la pobreza, y que el crecimiento económico puede ser más o menos eficaz para lograrlo, es un aspecto bien conocido"; pero "se ha estudiado mucho menos el canal inverso"; "los ataques de amplia base a la pobreza se traducen en mayor crecimiento, que a su vez reduce la pobreza". En la misma dirección analítica, en su notable estudio titulado *La ineficiencia de la desigualdad,* publicado en 2018, la CEPAL observa que "no sólo en lo social se juega lo social": para superar la pobreza y reducir la desigualdad es también necesario lograr un mayor crecimiento económico, para lo cual, a su vez, es necesario aplicar desde "una política macroeconómica que vaya más allá de las metas de control de la inflación", hasta políticas industriales de desarrollo productivo y políticas fiscales redistributivas para la generación de bienes y servicios públicos, que a la vez estimularán el crecimiento económico al reducir las ineficiencias que derivan de la pobreza y la desigualdad.

En otras palabras: la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad deben ser concebidas no como algo *extrínseco a la estrategia económica,* sino como algo *intrínseco al correcto funcionamiento de la economía* mediante una nueva estrategia de desarrollo realmente incluyente de toda la población en las tareas y los beneficios del desarrollo. Entre los componentes fundamentales de esta estrategia (ampliamente desarrollados y argumentados en esta colección de libros), permítasenos remarcar, en este contexto, cinco grandes cursos de acción: *Primero*: políticas macroeconómicas contracíclicas para minimizar la inestabilidad en el crecimiento del producto nacional y del empleo. Sólo mediante un crecimiento sostenido de la economía será factible generar los puestos de trabajo suficientes y de mejor calidad para las nuevas generaciones, así como para ir absorbiendo a los excluidos por la estrategia neoliberal.

Segundo: políticas de fomento económico general y sectorial que amplíen y mejoren la infraestructura, impulsen el desarrollo de las ramas productivas estratégicas y estimulen los encadenamientos productivos. Su relevan-

cia deriva de la necesidad de crear sinergias permanentes entre los sectores productivos para asegurar la generación de suficientes empleos dignos; para reconstruir y articular los eslabones de las cadenas productivas, hoy rotas por el creciente componente importado de las exportaciones industriales; y para cerrar nuestras brechas estructurales con el mundo industrializado, impulsando el desarrollo de las actividades económicas tradicionales, pero también las industrias y servicios de alta tecnología, como lo han hecho países exitosos que han partido de un nivel de desarrollo inferior.

Tercero: políticas de educación, ciencia, tecnología e innovación, que contribuyan a la elevación general de la productividad y a la generación de empleos cada vez mejor remunerados, a fin de ir cerrando las brechas —de productividad, ingreso y calidad de vida— que nos separan de los países industrializados o de altos ingresos.

Cuarto: políticas sociales de cobertura universal (educación, salud, pensiones, seguro de desempleo, vivienda digna y equidad étnica y de género, sistematizadas en el volumen *Derechos sociales y Estado de bienestar* de esta colección), combinadas con políticas claramente orientadas a mejorar gradualmente la distribución del ingreso entre los factores de la producción y entre los hogares, lo que implica no sólo un sistema fiscal redistributivo basado en impuestos progresivos sobre el ingreso, sino también una política salarial orientada a mejorar la participación de los salarios en el PIB, además de un sistema regulatorio eficiente de los mercados oligopólicos que ponga coto a los abusos de las empresas dominantes.

Quinto: políticas públicas específicamente orientadas a la atención de los grupos sociales más vulnerables y marginados, las cuales pueden contribuir a romper los círculos viciosos de la desigualdad a través del acceso a los satisfactores básicos, pero también a través de amplios y eficaces programas microeconómicos y microregionales que impulsen la actividad económica local con énfasis especial en la dotación de infraestructuras (caminos, escuelas y clínicas, agua y saneamiento, telecomunicaciones y espacios públicos), así como la productividad, la innovación y los encadenamientos productivos.

En suma: la plena incorporación de todos los segmentos sociales a las tareas y los beneficios del desarrollo no sólo es el camino hacia una sociedad más equitativa y cohesionada, sino también para lograr el crecimiento económico acelerado y la inserción digna de México en la economía internacional. Pero así como la trampa de desigualdad del Porfiriato sólo pudo ser superada mediante el cambio de régimen resultante de la Revolución mexicana, la ruptura de nuestra actual trampa de desigualdad sólo será factible mediante un nuevo cambio de régimen, esta vez por la vía pacífica.

Primera sección

México 2018: trampas de desigualdad, poderes fácticos y crisis de régimen

Desigualdad de ingresos en México: mercado, Estado y poder

Fernando Cortés*

Introducción

México se encuentra situado en la región que desde el punto de vista económico es la más desigual del mundo (Kliksberg, 2002:24; De Ferranti *et al.*, 2003:57), pero la inequidad en la distribución del ingreso no sólo es elevada sino también persistente. En este trabajo se identifican algunos procesos en que descansa esta regularidad. Para avanzar en esa dirección se inicia la exposición destacando el papel de los antecedentes teóricos que eventualmente podrían arrojar luz sobre el fenómeno que versa este capítulo. En el apartado que sigue se despliegan los antecedentes conceptuales a partir de una revisión de aquella parte de la teoría de la CEPAL, que da cuenta de las relaciones entre el peculiar desarrollo de los países de América Latina con la desigualdad en la distribución del ingreso. Continúa, en el tercer apartado, con la exposición de la forma como concibe la corriente económica estándar la relación entre desigualdad y crecimiento económico en la actualidad. Se hace patente que después de varias décadas de sostener, apoyados en el modelo teórico de Kuznets, que a mayor desigualdad mayor crecimiento, han mudado la hipótesis para predicar hoy que la concentración del ingreso es mala para el crecimiento económico. La cuarta sección se dedica a examinar un conjunto de teorías provenientes de la ciencia política que proponen una serie de factores micro y macro sociales para dar inteligibilidad a la persistencia de la desigualdad.

Premunidos con las armas teóricas que proveen las dos vertientes del pensamiento económico consideradas y las conceptuaciones de la ciencia política, la mirada se vuelca sobre México y se intenta dar cuenta de los avatares que ha experimentado la desigualdad en la distribución del ingreso

* PUED, UNAM. Profesor emérito FLACSO.

durante los últimos 30 años. Al final se ofrecen algunas reflexiones que emergen del material teórico y empírico considerado a lo largo de este trabajo.

CEPAL: LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA

Los primeros planteamientos de la CEPAL sobre las condicionantes de la desigualdad en la distribución del ingreso se remontan a Prebisch (1949), quien en disputa con las teorías dualistas dominantes en aquella época (Lewis, 1960), sostuvo que el subdesarrollo era un modo de funcionamiento y no un simple atraso (lo que abría también un frente con las teorías que suponían que el crecimiento seguía etapas férreas; etapas que serían sistematizadas años después por Rostow en 1960).

La tesis original combinaba el efecto negativo de la inelasticidad de la demanda de las materias primas sobre los términos del intercambio y las asimetrías en el funcionamiento de los mercados laborales del centro y de la periferia (Ocampo y Parra, 2003). Dada la inserción de los países de América Latina en el mercado mundial, se generaban asimetrías estructurales entre los sectores vinculados a las exportaciones y al mercado interno que devenían de la especialización, en contraste con la homogeneidad estructural en los países centrales. El deterioro tendencial de los términos del intercambio ponía límites al ahorro y la inversión interna, y la desigual distribución del progreso científico-técnico llevaba a que los países desarrollados se apropiasen de los aumentos en la productividad del trabajo.

El concepto heterogeneidad estructural, acuñado por Prebisch, alude a la dispersión del desarrollo tecnológico en las economías periféricas que conlleva un amplio abanico de la productividad del trabajo y, por tanto, a una desigual distribución del ingreso. Este argumento lleva a la conclusión que de persistir la especialización productiva —explotando las ventajas comparativas—, los países de América Latina caerán en una trampa de subdesarrollo con altos niveles de desigualdad económica.

Aníbal Pinto, en la década de los setenta (1970a, 1970b, 1971, 1973, 1976), teniendo como referencia a América Latina y basado en las ideas de Prebisch, sostuvo que la heterogeneidad estructural tiene su origen en los enclaves económicos. Los países de la región que mostraban un alto grado de especialización y que estaban orientados al mercado externo (explotaciones mineras y economía de plantación), tendían a presentar mayor heterogeneidad estructural que aquellas economías cuyos aparatos productivos estaban orientados tanto al mercado interno como al externo. Además, en los países de América Latina, donde había un Estado nacional más o menos independiente, hubo mayores posibilidades de transferir el dinamismo del

sector externo al interno y en consecuencia mitigar la tendencia hacia la mayor dispersión de los ingresos.

Estas ideas fueron retomadas por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) en los años ochenta, para dar cuenta de la persistencia del sector informal en las economías de América Latina. El planteamiento de PREALC sostenía que el sector informal urbano en la región se generaba por el crecimiento natural de la población en las ciudades y por las migraciones rurales urbanas. El aumento de la fuerza de trabajo resultante de esos procesos no podía ser absorbido en su totalidad por el sector formal de la economía, debido a las limitaciones en la reinversión de las utilidades. El sector informal urbano se caracterizaría: *1)* por la utilización de tecnologías simples y mano de obra con bajos niveles de calificación, y 2) porque sus actividades se desarrollan en mercados altamente competitivos (Tokman, 1979:76 y 77).

PREALC profundiza en la comprensión del fenómeno estudiado por Prebisch y Pinto, señalando los procesos cuya concurrencia origina la heterogeneidad estructural en América Latina. Las ganancias de las empresas oligopólicas y los salarios relativamente altos de sus trabajadores; las utilidades y las bajas retribuciones al trabajo en el sector informal urbano, derivados de la baja densidad de capital y de la competencia, generan una amplia dispersión de los ingresos urbanos. Esta dispersión se hace aún más pronunciada si se consideran los elevados ingresos que se obtienen en el polo exportador y los bajos ingresos en el sector tradicional, eminentemente rural.

Hacia fines de los años ochenta, después de las fuertes recesiones económicas vividas en la región, bajo el embate de las ideas que cristalizaran en el Consenso de Washington (Williamson, 1990, 2003), que en esencia abogaban a favor del cambio de la orientación del modelo económico dominante en América Latina —que consistía en liberar las fuerzas de los mercados y limitar la participación del Estado—, Fajnzylber (1989) estudia las posibilidades que los países de América Latina logren el desarrollo económico autosostenido bajo la conducción del Estado a través de la industrialización. Sostuvo que el proceso de cambio debía iniciar con la transformación estructural del sector agrícola, ya que así se podría incorporar al campesinado a las actividades económicas más productivas y a la vez modificar sus relaciones con la industria:

> El análisis parte de la transformación de la estructura agraria —lo cual podría parecer extraño ya que el interés se centra en el sector industrial, la incorporación del progreso técnico y la participación en el mercado internacional—, pero la experiencia enseña que en muchos casos de industrialización la trans-

> formación estructural del sector agrícola desempeñó un papel determinante (Gerchenkron, 1965). Las modalidades de esa transformación, así como los procesos sociales en que ella se integra, han sido muy variados, pero en todos los casos ha cumplido la función decisiva de incorporar al campesino a la sociedad moderna, de modificar las relaciones entre la agricultura y la industria y, específicamente a aumentar el grado de equidad. La transformación estructural de la economía ha influido, de un modo significativo sobre el patrón de distribución de los ingresos —y por tanto sobre los patrones de demanda— con que las distintas sociedades entraron en la etapa de gestación de sus estructuras industriales (Fajnzylber, 1989:56).

Tan temprano como en 1989, año en que predominaba la tesis del goteo inspirado en el pensamiento de Kuznets (1965), cuyo estudio concluye que en las etapas intermedias del proceso de crecimiento (etapas en que se suponía se encontraban los países de la región por la época), a "mayor desigualdad mayor crecimiento"; el pensamiento cepalino ya sostenía, por aquellos años, que "a menor desigualdad mayor crecimiento".

Por otra parte, Fajnzylber apunta hacia las relaciones entre distribución del poder y del ingreso:

> En ciertos países la elite rentista influye en algún grado en perjuicio de la equidad, tanto directamente, por la concentración de la propiedad, como en forma difusa por la existencia de una institucionalidad y de políticas económicas que tienden a consolidar un sistema de distribución de los beneficios del progreso coherente con la distribución primitiva del poder. Una apertura radical del mercado interno podría poner en tela de juicio o racionalizar el sistema industrial rentista, pero si no se modifica la distribución primitiva del poder y éste se concentra, el retroceso industrial consiguiente hará que se acentúe la integración en el mercado internacional a base de los recursos naturales y del desarrollo de intermediación comercial y financiera (Fajnzylber, 1989:62).

En esta cita, el autor explora la posibilidad de modificar la desigualdad económica reduciendo la concentración de la propiedad. No se limita al capital humano, al capital social o a las restricciones en el funcionamiento del mercado financiero.[1] Su preocupación por las limitaciones que impone el poder a las políticas económicas —especialmente si en su concepción del desarrollo el Estado debía promover la transformación estructural de la agricultura y jugar un papel central en estimular la industrialización— apun-

[1] Esto no quiere decir que el autor no tome en cuenta la necesidad de contar con mano de obra capacitada y creativa, muy por el contrario, a lo largo de todo el texto enfatiza la necesidad de crear las condiciones para promover la innovación tecnológica.

ta hacia los vínculos entre los actores sociales que emergen de la heterogeneidad de las actividades productivas (elite económica) y su influencia o representación de sus intereses en las instancias decisorias del poder (elite política). En la segunda parte de la cita, Fajnzylber hace un pronóstico de los peligros de una apertura comercial si no se modifica la estructura del poder, predicción que examinada con la perspectiva del paso de los años resulta premonitoria.

Vuskoviç (1993) sintetiza las fuentes de la desigualdad en América Latina, señalando la desigual distribución de la propiedad, la inequitativa distribución funcional del ingreso y la heterogeneidad estructural:

> La desigualdad global (tal como se aprecia, por ejemplo, en la distribución del ingreso o el consumo por niveles) es la expresión última de la acumulación de una diversidad de factores que la motivan en su origen, susceptibles de agruparse, en general, en tres órdenes de fuentes de desigualdad: las situaciones de propiedad, especialmente de medios de producción; el acceso a ingresos del trabajo dependiente, tanto de la oportunidad de lograr y sostener un trabajo remunerado como de los términos del reparto del ingreso que se genera entre salarios y ganancias del capital (la llamada distribución funcional del ingreso); y la capacidad de generación de producto de distintas fracciones de la fuerza de trabajo en función de sus respectivos niveles de productividad (que usualmente se califica como "heterogeneidad estructural"). Tres áreas de determinantes de la desigualdad que ponen de manifiesto características similares del desarrollo histórico de las economías latinoamericanas; y que llevan hasta el punto de inscribir los extremos de desigualdad como sello distintivo del presente latinoamericano (Vuskoviç, 1993:52 y 53).

Este autor coincide con Fajnzylber en el rol que juega la distribución de la propiedad de los medios de producción, pero si bien considera la propiedad de la tierra como fuente de la desigualdad, va más allá señalando también la posesión del capital industrial y financiero (Vuskoviç, 1993:53). Introduce explícitamente en el planteamiento cepalino consideraciones sobre la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo, y en ese ámbito asigna un papel destacado al conseguir y mantener un trabajo, estableciendo así un claro vínculo con PREALC.

En la actualidad, la CEPAL reúne en una obra reciente sesenta años de investigación sobre el desarrollo económico, político, social y cultural de América Latina y El Caribe:

> En gran medida la heterogeneidad estructural contribuye a explicar la profunda desigualdad en América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de las capacidades,

> de la incorporación del progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral […]. En la medida que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. De modo que se generan círculos viciosos no sólo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural (CEPAL, 2010:92).

Pero, desde la perspectiva de la CEPAL, no se logrará la superación de los problemas de desigualdad social dejando libre el funcionamiento de los mercados, sino mediante una activa participación del Estado:

> Como se planteó en capítulos precedentes, un crecimiento económico, con mayor convergencia productiva y territorial y generación de empleos de calidad, es la base para avanzar hacia sociedades más integradas. El rol del Estado, como se ha planteado a lo largo del documento, es decisivo en todos estos frentes. También lo es en la provisión de bienestar, de desarrollo humano y de protección frente al riesgo (CEPAL, 2010:206).

El recorrido de seis décadas por el pensamiento cepalino muestra el papel central que juega en su concepción la heterogeneidad estructural, fenómeno que se concibe como síntesis del modo particular en que nuestros países se insertan en el mercado mundial, dando origen a elites económicas y políticas que tienen la capacidad —surgida de la propiedad de los medios de producción— de incidir a su favor en la repartición de los frutos de la actividad económica (distribución funcional del ingreso) y en el curso del desarrollo socio económico de estos países, favoreciendo las políticas públicas que les son afines y bloqueando las que no.

La distribución del ingreso en el pensamiento económico estándar

La corriente de pensamiento económico que sostuvo que la desigualdad en la distribución del ingreso era "buena para el crecimiento económico" ha mudado su planteamiento, hoy considera que es "mala para el crecimiento económico". Se produce así un acuerdo tácito con las ideas desarrolladas por la CEPAL desde la época de sus fundadores, continuadas por Fajnzylber y Vuskoviç, y actualizada con la presentación del libro de la CEPAL *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010).

Sin embargo, pese a coincidir en la conclusión, las explicaciones que ofrecen una y otra corrientes son distintas, y sus recomendaciones de políticas son más bien opuestas. Para mostrar las diferencias básicas se profundizará en los planteamientos centrales de esta segunda forma de conceptuar el vínculo entre concentración del ingreso y el crecimiento económico, y en sus explicaciones sobre las condicionantes de la desigualdad.

En esta misma tónica, un artículo del *Center for Global Development,* en que se somete a una revisión crítica al Consenso de Washington, se señala que:

> Altos niveles de desigualdad no sólo dificultan el crecimiento y la reducción de la pobreza sino pueden contribuir a disminuir el crecimiento lo cual, a su vez, hace difícil reducir la desigualdad. Instituciones y políticas, en contextos con altas tasas de pobreza y marcada concentración del ingreso pueden ser fuentes de ineficiencias y crecimiento exiguo. Bajo estas condiciones, el interjuego entre los partidos políticos, las organizaciones de los negocios y uniones sindicales poderosas, puede resultar en búsquedas de rentas y comportamiento monopólico que minan las ganancias del crecimiento lo que quiere decir que las ganancias de las reformas son capturadas (Byrdall Nancy, Augusto de la Torre, Felipe Valencia Caicedo, 2010:31).

Estos autores argumentan que una de las fallas del Consenso de Washington fue no considerar la desigualdad, y en consonancia con las medidas restantes (disciplina fiscal, política macroeconómica anticíclica, etc.) proponen nuevas áreas para la política pública: redes de protección social, mejora en la escolaridad de los pobres, apoyo a los micronegocios, protección a los derechos laborales y movilidad social; atacar la corrupción y la discriminación, reorganizar los mercados de tierra y servicios públicos manejados por los propios consumidores.

En síntesis, esta corriente de pensamiento, después de sostener por muchos años —que comprenden la época en que prevalecían los gobiernos autoritarios en la región— que la desigualdad es "buena para el crecimiento económico", ha llegado a concluir que "es mala para el crecimiento económico" y que la desigual distribución del poder obstaculiza la elaboración de las "mejores" políticas, al interferir en el libre funcionamiento de los mercados. Finalmente llega a coincidir, como se vio anteriormente, con dos viejas ideas incubadas en el seno de la CEPAL.

Sin embargo, a pesar que ambas líneas de pensamiento concuerdan en el diagnóstico, difieren radicalmente en la estrategia, la receta del pensamiento económico estándar es más mercado y menos Estado; hay que remover los obstáculos que impiden una distribución más equitativa del ingreso, los cuales, además, interfieren en el libre funcionamiento de los mercados y por

lo tanto en la asignación óptima de los factores productivos. Por el contrario, las ideas desarrolladas por la CEPAL abogan por la reducción de las desigualdades económicas como resultado de cambios en la estructura económica que llevarían a disminuciones en la dispersión de las productividades, y que dichos cambios deben hacerse bajo la activa conducción política del Estado, por encima de los intereses particulares de los actores sociales que detentan altas cuotas de poder. La receta es: más Estado menos mercado.

La persistencia de la desigualdad

Resultados de investigaciones muestran que la desigualdad en la distribución del ingreso: *1*) no difiere significativamente entre países democráticos y autoritarios, y cuando sí se registran diferencias éstas suelen no ser robustas (Przeworski, 2010:147-149); 2) que es bastante estable en periodos cortos (Li, Squire y Zou, 1997:1 a 18) y que los aumentos suelen ser más rápidos que sus declinaciones, tal como muestra la experiencia de los países del bloque soviético después de 1989 y la lenta pero persistente caída de la desigualdad en México registrada desde 1950 a 1984, su alza brusca entre 1984 y 1989 y su relativa estabilidad desde ese último año hasta el presente[2] (Cortés, 2008).

Los resultados de la investigación de Piketty y la conjetura de Sundrum son compatibles con la tesis de que la distribución del ingreso está asociada a la estabilidad de la elite política sostenida por las dos corrientes de pensamiento económico examinadas en las secciones precedentes. En efecto, los cataclismos sociales señalados por Piketty provocan cambios en la gran propiedad y reducción en la participación del capital que suelen concentrarse en la cúspide de la estratificación por ingresos, provocando así una caída en la desigualdad económica.

De los planteamientos de la CEPAL se deriva que la persistencia de la heterogeneidad estructural o la desigual distribución del poder en los países de América Latina, deberían manifestarse en la relativa estabilidad de la distribución del ingreso. Adicionalmente, debe notarse que si la heterogeneidad estructural y la distribución del poder estuviesen relacionadas, es decir, la elite económica es la elite política (Miliband, 1961; Lindblom, 1977) como parece sostener la vertiente de la CEPAL, tanto la teoría de la CEPAL como la teoría económica estándar serían observacionalmente equiva-

[2] Las tendencias a partir del 2000 serán examinadas más adelante.

lentes, requiriéndose para la contrastación estudios de mayor profundidad[3] que esclarezcan los mecanismos que vinculan la estructura productiva con la elite económica y a ésta con la elite política.

Por otra parte, también se ha planteado la hipótesis que el cambio de regímenes políticos tiene efectos limitados sobre la desigualdad en la distribución del ingreso. Aunque los gobiernos de regímenes democráticos o autoritarios se propongan aplicar políticas de disminución de desigualdad, están sometidos a la "dependencia estructural del capital" en la medida que deben tomar en cuenta el interjuego entre redistribución y crecimiento. Las elites enfrentadas a la posibilidad de perder sus propiedades ahorran e invierten menos, afectando la tasa de crecimiento (Przeworski y Wallerstein, 1988). En épocas normales, es decir, sin cambios radicales en la composición de los sectores sociales favorecidos por la distribución del poder, la dependencia estructural del capital establece límites a las fluctuaciones temporales en la distribución del ingreso, por lo tanto, es previsible que en dichos tiempos las variaciones sean pequeñas.

Las teorías que explican los altos niveles de la desigualdad en la repartición del ingreso en América Latina, así como su relativa estabilidad, han centrado su atención en la distribución del poder. Sin embargo, el avance de la democracia en América Latina a partir de la década de los noventa del siglo pasado lleva a formularse la vieja pregunta: ¿por qué los pobres no han usado su mayoría electoral en su favor para alterar la distribución de la propiedad y de los ingresos? La respuesta a esta pregunta ha dado pie a una serie de hipótesis particulares cuyo listado sistemático se debe a Przeworski (2010:150-151):

> Falsa conciencia debido a no comprender la distinción entre propiedad productiva e improductiva; dominio ideológico debido a que los propietarios son dueños de los medios de comunicación (Anderson, 1977); división entre los pobres por religión o raza (Roemer, 2001; Franck, 2004); los pobres tienen expectativas de hacerse ricos (Bénabou y OK, 2001); mala información sobre los efectos de políticas particulares entre las personas que defienden normas igualitarias (Bartels, 2008); creencia de que la desigualdad es justa porque es consecuencia de los esfuerzos antes que de la suerte (Piketty, 1995).

Przeworski en un trabajo aún no publicado, examina la relación entre poder y distribución del ingreso, a partir de la tesis de que en un sistema democrático, en que todos los individuos tienen la misma capacidad de in-

[3] Al desarrollar el estado actual de la cuestión, se examinarán algunos resultados empíricos recientes que muestran la capacidad explicativa de ambas conceptuaciones.

fluencia, el actor decisivo es aquel que tiene el ingreso mediano y que —en este caso— la tasa de redistribución es una función creciente de la desigualdad en la distribución del ingreso derivada de la operación del mercado, a mayor desigualdad mayor tasa de redistribución, con lo cual la acción estatal mitiga la inequidad en la distribución del ingreso. El libre funcionamiento del mercado crea desigualdades que son corregidas por la actuación fiscal del Estado bajo el supuesto de que la capacidad de influencia se distribuye equitativamente.

Su razonamiento continúa con el análisis de lo que acontece con la tasa de redistribución del ingreso cuando la capacidad de influencia es proporcional a los ingresos y se forman coaliciones. En esta situación, el ingreso del actor decisivo es superior al mediano y la tasa de redistribución es creciente dentro de un rango, pero menor a la que se habría observado en el caso de "influencia democrática" ya descrito. A partir de cierto valor, la tasa de redistribución cesa de crecer y empieza a disminuir. Este resultado, en la medida que se aproxima a las condiciones reales en que operan los sistemas políticos, le lleva a concluir que "las instituciones representativas no mitigan la desigualdad económica como lo harían en sistemas políticos igualitarios. En sociedades económicas desiguales habrá desigualdad política" (Przeworski, no publicado:3).

Este autor identifica dos mecanismos a través de los cuales las diferencias en los ingresos pueden afectar los resultados políticos:

> *1*) Aun cuando las personas tengan los mismos derechos, en las sociedades suelen haber algunos que no gozan de las condiciones materiales necesarias para participar en política, *2*) la competencia por la influencia política entre los grupos de interés puede llevar a los hacedores de políticas a favorecer a los grandes contribuyentes.

Textualmente dice:

> Muestro que cuando los pobres no votan, la tasa de redistribución es siempre menor que si participaran, pero aún es creciente con la desigualdad. La competencia por la influencia política entre los agentes con diferentes ingresos, genera un patrón especial en forma de U invertida entre la desigualdad y la redistribución (Przeworski, no publicado:11).

En el caso particular de México habría que agregar a la escasa participación política de los pobres y al papel que juega el cabildeo, los efectos específicos de la corrupción sobre la desigualdad.

En fin, en los últimos tiempos el pensamiento económico dominante ha mudado sus concepciones acerca de la relación entre crecimiento econó-

mico y desigualdad; abandonó su énfasis en los procesos propiamente económicos[4] y ha rescatado el papel de las elites políticas en cuanto a su capacidad para bloquear o impulsar políticas económicas según favorezcan o perjudiquen sus intereses. El pensamiento de la CEPAL ha subrayado que el desarrollo económico de América Latina está signado por su inserción en el mercado mundial como proveedor de materias primas y productos agrícolas, lo que genera la dispersión de productividades y por tanto de ingresos. La estructura productiva, vinculada a la distribución de la propiedad, generaría las condiciones para que la elite económica (propietaria del capital físico y financiero) tenga acceso directo o indirecto a la elite política, desde donde ejerce su poder en favor de medidas económicas que los beneficien económicamente o, al menos, que no les perjudique.

La evolución de la desigualdad en México

Con las ideas expuestas en las secciones precedentes, en ésta se examina la distribución del ingreso en México a partir de la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. El desmantelamiento del modelo sustitutivo de importaciones inicia a mediados de la década de los ochenta. Hasta entonces, la política económica bajo la conducción del Estado mexicano logró crecimiento económico con estabilidad de precios. Desde la década de los cincuenta México experimentó una lenta pero sistemática disminución en la desigualdad en la distribución del ingreso,[5] que alcanzó su punto más bajo en 1984, a dos años de la crisis petrolera de 1982. Este lapso incluye una parte importante de la época en que México siguió las orientaciones del modelo sustitutivo de importaciones, tiempos que se caracterizaron, entre otras cosas, por un pacto entre el gobierno, los empresarios, los trabajadores, las clases medias organizadas y los campesinos (Romero, 2016:54 y 209;

[4] Nótese que se subraya el cambio de énfasis favoreciendo a lo político sobre lo económico, lo que no implica que este último factor se haya abandonado totalmente. Así Morley ha argumentado que la desigualdad no disminuye en América Latina, debido a la sobredemanda de fuerza de trabajo calificada en relación a la oferta, lo que conduce a que los salarios de los sectores más favorecidos de la sociedad permanezcan elevados, combinados con el hecho de que las economías nacionales son heterogéneas y existen barreras que impiden que el crecimiento del sector dinámico se trasmita hacia los sectores o regiones menos desarrolladas. La mantención de las diferenciales de salarios, que explicaría gran parte de la distribución del ingreso, sería la resultante, en esencia, de la escasez de fuerza de trabajo calificada y de la heterogeneidad de las economías de la región (Morley, 2000). El dual de este argumento sería que la sobre oferta de trabajo calificado tendería a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso.

[5] La información disponible no es totalmente comparable y en ocasiones, en ausencia de datos, hay que estimar (Cortés, 2000:46-48; Hernández Laos, 2003:78-90); sin embargo, toda la evidencia empírica apunta en la misma dirección.

Tello, 2014:229), acuerdo social que entrañaba la subordinación del mercado a las directivas del Estado. Son los años que culmina la lenta pero persistente caída de la desigualdad en la distribución del ingreso (Cortés, 2013). La ampliación del mercado interno y la legitimidad "revolucionaria" son fuerzas que presionan a acelerar el proceso de redistribución de ingresos, pero están limitadas por el hecho de que un aumento en el ritmo de caída podría lesionar el ahorro y la inversión, y por esa vía la tasa de crecimiento económico (Przeworski y Wallerstein, 1988).

El modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones que campeó en América Latina después de la gran crisis, entró en falencia en los inicios de los ochenta debido a que fue incapaz de financiar el endeudamiento externo ante el alza en las tasas internacionales de interés. En la década de los ochenta se libró una batalla en torno al tipo de modelo que debían seguir los países de la región para salir del marasmo económico y atenuar la pobreza creciente (Cordera y Tello, 2010). Los rivales eran, por un lado, los gobiernos de América Latina que defendían el viejo modelo cuyo rasgo más señero era la fuerte participación del Estado en la economía. Del otro lado estaban el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, apoyados por economistas de América Latina formados en Estados Unidos, quienes promovían políticas orientadas al mercado (Stewart, 1995:27). En esencia, la discusión se refería al peso que debían tener los elementos que conforman la relación Estado/mercado, ya se ha visto que unos planteaban más Estado que mercado, mientras que otros abogan por más mercado que Estado. En 1990, John Williamson comunicó que los gobiernos de América habían aceptado ampliamente la posición de las agencias internacionales; así nació el denominado Consenso de Washington (Stewart, 1995:27).

La idea central detrás del conjunto de medidas que caracteriza a las políticas de reforma o ajuste estructural, impulsadas por el Banco Mundial, consiste en basar el crecimiento económico en la asignación de recursos por el mercado, que los precios reflejen la escasez o abundancia y las decisiones se tomen de acuerdo a la rentabilidad económica en el marco de las ventajas comparativas de los países (Rodríguez, 1995:3). Entre las medidas que caracterizan la aplicación de este paquete están: *1*) ajuste fiscal y modernización del Estado; *2*) privatización o traslación de parte de la base productiva de las manos estatales al sector privado; *3*) eliminación de controles de precios y de subsidios a bienes y servicios; *4*) reformas liberalizadoras en el mercado de capitales; *5*) apertura de la economía hacia el exterior; *6*) incentivos a la inversión extranjera; *7*) reformas al sistema de seguridad social, y *8*) desregulación del mercado de trabajo y flexibilización de la mano de obra (Baer, 1997:2-5).

Cada una de las ocho medidas tiende a disminuir, si no a eliminar, la participación económica que había alcanzado el Estado benefactor en el pasado reciente. La idea es simple, el mercado es el único mecanismo de asignación eficiente de los recursos. Cualquier interferencia en su accionar aleja a la economía del equilibrio que maximiza el bienestar social. Por ello, debe tener una participación económica mínima que sólo se justifica cuando el funcionamiento libre del mercado crea problemas sociales agudos que podrían, eventualmente, poner en peligro la estabilidad política. En síntesis, los grandes cambios que implica esta nueva orientación económica son: *a*) el Estado debe jugar un papel reducido respecto al mercado, y *b*) se finiquita la protección a los productores locales y los mercados internos se abren a la competencia externa.

En este capítulo se sostiene que como consecuencia de la apertura de la economía, que tuvo lugar en el segundo quinquenio de los ochenta, el aumento de la inversión extranjera y los cambios de mano de la propiedad, tiene que haber aumentado la dispersión de las productividades y, por tanto, la desigualdad en la distribución del ingreso.[6] En los noventa, en ausencia de cambios estructurales, la desigualdad debería mantenerse elevada.

El cuadro 1 contiene la información de los cambios que ha experimentado la desigualdad en México, cada dos años, desde 1984 a 2014.

La comparación de los ingresos del décimo decil con respecto al primero permite ver que en 1984 se requería juntar el ingreso por persona (per cápita) de 23 hogares del primero para igualar el correspondiente a un hogar del décimo decil o, equivalentemente, el ingreso de 10 hogares del primero para reunir el ingreso de un hogar del décimo.[7] En 1989 se necesitaba el ingreso por persona de 32 hogares del primer decil para equiparar el del décimo, o el ingreso total de 14 hogares del primer decil para acopiar la cantidad de que disponía el décimo. Estas relaciones se elevaron después de 1996 y alcanzan los valores más pronunciados en los años 1998 y 2000. A partir de este año, las razones de ingreso per cápita entre el primero y déci-

[6] Aun cuando en México no se ha realizado un análisis sistemático de las consecuencia del cambio estructural a través de sus efectos sobre el mercado de trabajo y los ingresos laborales de trabajadores dependientes y autónomos, así como de los ingresos no laborales y las repercusiones sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, se dispone de información parcial sobre la ampliación de la dispersión de la productividad por el surgimiento de un sector de alta productividad orientado hacia el mercado externo (Hernández Laos *et al.,* 2000:39-45; Hernández Laos y Vázquez Roa, 2003:112-141; Hernández Laos, 2005:71-89). Para el caso argentino se dispone de un pormenorizado estudio que muestra la relación entre el cambio estructural, modificaciones profundas en los mercados de trabajo y aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso (Salvia, 2010:355-408).

[7] La diferencia entre las dos mediciones se explica porque el tamaño medio de los hogares en los deciles bajos es mucho mayor (2.3 veces) que en los deciles altos.

CUADRO 1
COEFICIENTES DE GINI DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL Y TOTAL PER CÁPITA DE LOS HOGARES Y RELACIONES DE INGRESO MEDIO DEL DÉCIMO AL PRIMER DECIL
MÉXICO 1984 a 2014

Coeficientes de Gini	*Gini ingreso total*	*Gini ingreso per cápita*	*Ing. medio per cápita del X al I decil*	*Ing. medio por hogar del X al I decil*
1984	0.445	0.492	23	10
1989	0.483	0.542	32	14
1992	0.484	0.525	31	15
1994	0.491	0.534	32	16
1996	0.470	0.519	30	14
1998	0.469	0.527	34	17
2000	0.493	0.530	34	17
2002	0.465	0.500	26	13
2004	0.469	0.498	26	13
2006	0.459	0.494	25	12
2008	0.471	0.498	26	14
2010	0.446	0.495	23	12
2012	0.452	0.511	23	19
2014	0.451	0.508	22	18

FUENTE: ENIGH levantadas por el INEGI en 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014.

mo deciles vuelven a caer y oscilan alrededor de 22 y 26 hogares, respectivamente, a pesar de que —como ya se señaló— en la época no se registran cambios estructurales, lo que plantea un desafío a las teorías; por otra parte, nótese que a partir de 2010 este valor es muy cercano al de 1984. Las relaciones entre los ingresos totales de los hogares del décimo respecto al primero decil se mantuvieron entre 12 y 19 en el lapso 2002 a 2014.

El cuadro 2 permite apreciar que el marcado aumento de la desigualdad en 1989 con respecto a 1984 fue producto de una caída en la participación relativa en el ingreso de los primeros nueve deciles y, por lo tanto, de un acentuado aumento del décimo. En 1996 con respecto a 1994 (bienio signado por la crisis del tequila en que los índices de Gini experimentaron

una reducción relativamente marcada) se observa el proceso inverso, los primeros ocho ganan participación relativa, mientras que el décimo la pierde, aunque el movimiento no fue tan pronunciado como el que se registró en el quinquenio 1984-1989.[8]

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS DECILES DE INGRESO TOTAL PER CÁPITA
MÉXICO 1984 a 2014

Deciles	*1984*	*1989*	*1994*	*1996*	*1998*	*2000*	*2002*	*2004*	*2006*	*2008*	*2010*	*2012*	*2014*
I	1.6	1.4	1.3	1.4	1.2	1.2	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.7	1.8
II	2.8	2.5	2.3	2.5	2.2	2.3	2.6	2.7	2.8	2.6	2.9	2.9	3.0
III	3.6	3.4	3.2	3.4	3.2	3.2	3.5	3.7	3.7	3.6	4.0	3.8	3.9
IV	4.5	4.3	4.1	4.3	4.3	4.2	4.6	4.6	4.7	4.6	4.9	4.8	4.8
V	5.8	5.4	5.2	5.4	5.4	5.4	5.6	5.7	5.7	5.7	6.0	5.8	5.8
VI	7.3	6.7	6.5	6.7	6.7	6.7	7.0	7.0	7.0	7.0	7.3	7.1	6.9
VII	9.4	8.4	8.3	8.4	8.5	8.5	8.7	8.6	8.6	8.7	9.0	8.7	8.4
VIII	12.1	10.8	10.9	11.0	11.0	10.9	11.2	11.0	11.0	11.2	11.5	11.1	10.8
IX	16.8	15.4	15.7	15.7	16.0	15.7	16.0	15.8	15.7	15.8	15.9	15.6	15.2
X	36.1	41.7	42.5	41.2	41.3	41.9	39.3	39.3	39.3	39.1	37.0	38.5	39.4

FUENTE: ENIGH levantadas por el INEGI en 1984, 1989, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014.

En síntesis, en los años de cambio de modelo se produce un marcado aumento en la desigualdad del ingreso total de los hogares y del ingreso corriente por persona. En el año 1989 se observó una reversión de la tendencia que se había registrado en el pasado: aumentos sistemáticos en la participación relativa de los deciles intermedios. Desde 1989 hasta el año 2000, el índice de Gini del ingreso corriente total fluctuó entre el valor mínimo de 0.469 y el máximo de 0.493, y el coeficiente del ingreso total por persona osciló entre 0.519 y 0.542, mientras que en 1984 fueron de 0.445 y 0.492, respectivamente.

A comienzos del siglo XXI, la política de transferencias condicionadas iniciada con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa, que posteriormente asumiría el nombre de Oportunidades y actualmente se

[8] Este mismo patrón se repite en 2000-2002 y 2008-2010, y corresponden a años de retracción económica.

denomina Prospera), pasa a ser el pivote de la política social mexicana. En la medida que, en el caso mexicano, la política social correctiva tuvo que esperar varios años, después del cambio de modelo antes de ser aplicada, las tendencias al acrecentamiento de la desigualdad en la repartición del ingreso sería la consecuencia teóricamente esperada de la preeminencia del mercado sobre el Estado.

Después del año 2000, el índice de Gini del ingreso corriente total de los hogares mostró variaciones en el intervalo 0.451 y 0.471, y el coeficiente del ingreso por persona fluctuó entre 0.494 y 0.511. En 2002 se registra una disminución de alrededor de 30 centésimas en los índices de Gini del ingreso total y del ingreso por persona. Esto es el resultado de una pérdida proporcional del octavo al décimo decil y la ganancia de los restantes, siendo el primero y segundo deciles los que tuvieron un alza más marcada en su participación, con 44% y 34%, respectivamente. Entre los años 2002 y 2014 la proporción del ingreso total que corresponde a todos los deciles tuvo pocas variaciones; la información del cuadro 1 muestra que se necesitó juntar los ingresos de alrededor de 25 personas o 13 hogares del primer decil para igualar el ingreso de una persona o un hogar del décimo decil.

La caída en la inequidad que se observa a partir del año 2002 no se puede asociar a nuevos cambios estructurales como lo fue el alza en los años ochenta y noventa. De 2001 a 2003 la economía del país entró en un periodo de decrecimiento moderado, y a partir de 2004 inició un proceso de expansión lenta cuya tasa más alta fue la de 2006 (3.7% anual), proceso que fue abatido por el alza en los precios de los alimentos, primero, y los efectos de la crisis inmobiliaria que estalló en 2008 en Estados Unidos, después. El PIB per cápita cayó en 2009 y 2010 por debajo de los niveles de 2006 y en los años posteriores se recuperó lentamente, de modo que en 2014 alcanzó cifras de alrededor de 6% por encima del logrado en 2006.

Son varios los estudios que se han propuesto ofrecer explicaciones a la caída de la desigualdad a partir del año 2002. Enseguida se presenta una sistematización de los hallazgos de las investigaciones.

En efecto, en este periodo aumentó significativamente el gasto social. Datos de la CEPAL (2012) muestran que, en relación al PIB, ha aumentado de 6% en 1990 hasta 11% en 2010, y se puso en práctica la nueva política social que ha privilegiado la condicionalidad de las transferencias monetarias entregadas por los programas sociales y la focalización de las acciones.

El Programa bandera de los tres sexenios anteriores y del sexenio de Peña Nieto (Progresa/Oportunidades),[9] ha jugado un papel estabilizador en

[9] Este programa, en el año 2000 cubría casi dos y medio millones de hogares, en 2002 poco menos que cuatro y cuarto millones, y hacia 2010 alrededor de seis millones de hogares.

el flujo de ingreso que reciben los pobres. Los recursos monetarios que entrega benefician preferentemente a los hogares rurales que se encuentran en los deciles inferiores y dentro de ellos a los más pobres, reduciendo la desigualdad en la distribución del ingreso entre la población pobre (Cortés, Banegas y Solís, 2007; Banegas, 2011). En consecuencia, el Programa contribuye a disminuir la intra e inter desigualdad y, por tanto, la desigualdad global. Sin embargo, hay que señalar que alrededor de 600 mil hogares pobres, muy probablemente del primer decil, no reciben los apoyos de Oportunidades ni del Programa Alimentario (PAL), ya sea por no estar en el radio de acción de las unidades de salud o de los planteles educativos, por radicar en localidades aisladas muy pequeñas y dispersas, o por motivos administrativos (CONEVAL, 2012).

Además, habría que agregar a los efectos de la política social los recursos que emplean los hogares pobres en condiciones de apremio económico para solventar sus necesidades (uso de la fuerza de trabajo secundaria y aglomeración de hogares), aunque dichos recursos también muestran señales de agotamiento (González de la Rocha, 2001, 2006).

Otro factor de relevancia que incide sobre la relativa estabilidad del primer decil en la participación del ingreso, es que sus hogares no están plenamente conectados a los mercados (por ejemplo, en el año 2010 el primer decil percibía un tercio de su ingreso total en especie), lo que amortigua los efectos de las fluctuaciones económicas.

La elevación en la participación relativa en el ingreso de los hogares de los deciles inferiores a partir del año 2002, y que se ha mantenido hasta 2014, no sólo se debe a la autoexplotación forzada de su fuerza de trabajo, a su limitada conexión con los mercados y a la política social, sino también a procesos económicos particulares que han empezado a ocurrir en la agricultura, probablemente como consecuencia de la globalización. Hernández Laos (2009) reporta crecimiento en la ocupación y en los salarios rurales por aumentos en la productividad en los cultivos de temporal (maíz, frijol, trigo, sorgo y arroz), y Giarraca (2001) señala que los salarios rurales tienden a aumentar por la escasez relativa de mano de obra rural debida, por una parte, al crecimiento en la demanda ejercida por las empresas multinacionales exportadoras de productos agrícolas y, por otra, a la escasez de mano de obra derivada de los flujos migratorios del campo.

En cuanto al décimo decil, que alberga a los hogares de mayores ingresos, habría que señalar también varios procesos concurrentes que ayudan a entender las caídas de su participación relativa en el ingreso después de cada crisis o contracción económica. Uno de los elementos que ha sido señalado como responsable de esta regularidad, pone la atención sobre las políticas de austeridad económica que han aplicado los gobiernos mexi-

canos para enfrentar las crisis recurrentes, así como las políticas salariales de las empresas modernas. La investigación ha mostrado que a las contracciones económicas suceden, por una parte, las reducciones en el empleo, en los sueldos y en los salarios reales de sectores sociales ubicados en el décimo decil, como son los burócratas, los maestros y empleados universitarios (Rubalcava, 1998:97-98 y 128-139), cuyas retribuciones son determinadas institucionalmente y no por el mercado y, por otra parte, al hecho que las empresas del sector privado reaccionan a las convulsiones económicas rebajando costos, particularmente castigando salarios altos. En las empresas de hoy, más que en el pasado, cuando cae la producción, las ganancias se reducen proporcionalmente más, debido a la existencia de importantes costos fijos, asociados sobre todo con el pago a los mandos medio-altos y altos.[10]

Otro elemento que ha sido señalado a raíz de la pérdida en la participación relativa que ha experimentado el décimo decil —particularmente a partir del 2002—, tiene su origen en el excedente relativo de población con educación terciaria (Esquivel, Lustig y Scott, 2010:175-217; López Calva y Lustig, 2010:1-24; Lustig, López Calva y Ortiz Juárez, 2012), resultado de la política educativa emprendida los últimos años por los gobiernos del país (Hernández Laos, Solís y Stefanovich, 2003; Hernández Laos, 2004).[11] Sin embargo, además de ser uno más de los procesos ligados a la caída en la participación del decil superior,[12] y por tanto a la desigualdad, hay que tomar en cuenta que si bien en él hay profesionistas, técnicos, trabajadores de la educación y funcionarios públicos o privados, ocupaciones en que tiende a prevalecer la educación terciaria, también se encuentran oficinistas y comerciantes, vendedores y agentes de ventas, que forman parte de las antiguas clases medias, aquellas que nacieron vinculadas a la expansión de la gran empresa que requería fuerza de trabajo no manual no calificada.

[10] El argumento de la reducción de los sueldos y salarios de los altos mandos de las empresas privadas, nos fue sugerido por el doctor Julio López, profesor-investigador de la Facultad de Economía de la UNAM.

[11] Además de la política educativa, que no cambió significativamente, habría que considerar el papel de la transición y el bono demográfico, al entrar al mercado de trabajo contingentes mucho más numerosos de jóvenes con más años de escolaridad que en el pasado.

[12] La explicación de la caída del décimo decil en la participación del ingreso en los años posteriores al 2000, es válida sólo para ese lapso de tiempo, mientras que la que recurre a la contracción del gasto público es de carácter más general, en tanto ayuda a entender la disminución de la desigualdad en 1984 1996, 2002 y 2010, que corresponden a la crisis de 1982, al "error de diciembre" de 1994, al estancamiento económico en los Estados Unidos de comienzos del nuevo siglo y al efecto conjugado del alza en los precios internacionales de los alimentos y de los "bonos tóxicos" de 2007, respectivamente.

Un rasgo a destacar en la evolución de la desigualdad a lo largo del periodo analizado, es que cada vez que hay crisis o contracción económica la desigualdad disminuye. Esta regularidad se advierte en 1984, a dos años de la crisis de la deuda de 1982; en 1996, a un año de la crisis del peso de 1994-1995; también en 2002 (el primer gobierno del PAN sufrió una contracción económica pronunciada al inicio del sexenio y sólo en 2004 el país logró recuperar el PIB per cápita del año 2000) y, por último, también ha tenido lugar en la medición del año 2010, que registra los efectos del quebranto a la economía de los hogares provocado por el alza internacional en el precio de los alimentos y de la crisis económica originada en el sector inmobiliario estadounidense. Nótese además, que el inicio de las fases en el régimen de desigualdad está relacionado con convulsiones económicas.

También hay que destacar que las reducciones en la desigualdad, asociadas a las crisis o retracciones económicas, provienen en todos los casos de una caída abrupta en la parte del ingreso de los hogares del décimo decil. Es posible que en los años de crisis, el subregistro en el decil 10 y sobretodo en el centil 100 aumente como resultado del mayor valor en pesos, de los activos en dólares, justamente en los hogares que escapan al registro en la encuesta. En general, la pérdida de participación de este decil ha significado ganancias del primero al octavo, mientras que el noveno ha tenido una participación relativamente estable en los años de convulsiones económicas que se ha mantenido prácticamente estable, alrededor de 15.7 a 15.8 por ciento del ingreso corriente total.

En este trabajo se han utilizado corrientes teóricas diversas para bosquejar la comprensión de la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso en México. Para arrojar luz sobre la lenta caída tendencial que experimentó el fenómeno desde los años cincuenta hasta 1984, se aludió a la ideología igualitaria del Estado posrevolucionario, a la necesidad de crear mercado interno para sostener la industrialización y a la "dependencia estructural del capital" como límite a la repartición de los productos del crecimiento.

En el segundo quinquenio de los ochenta se llevó a cabo el "cambio estructural" con el sello del Consenso de Washington —surgen nuevas elites—, las productividades se amplían por la aparición de un sector industrial orientado al mercado externo que se agrega a las exportaciones tradicionales, crece el sector informal y, por tanto, la concentración del ingreso aumenta. En los noventa, las variaciones observadas de la desigualdad ya no se pueden explicar por cambios en la heterogeneidad estructural, pues al parecer las elites no experimentaron cambios drásticos como los vividos en la década de los ochenta, y los gobiernos de esa época estuvieron más preocupados por la pobreza que por la desigualdad.

Sin embargo, la tesis de la heterogeneidad estructural, ni la del cambio en la elite económica y política, ayudan a explicar por qué en México cada vez que hay crisis económicas se reduce la desigualdad en la distribución del ingreso. En este trabajo se ha sustentado la hipótesis que el mecanismo que explicaría esta regularidad estaría dado por la fijación institucional de los salarios en los principales sectores sociales que componen mayoritariamente el decil más alto, enmarcado en la política de reducción del gasto fiscal.

Por otro lado, se ha mostrado que los desarrollos teóricos de la CEPAL, así como los de la economía estándar, después de muchos años de discrepancia, finalmente han coincidido en que "la desigualdad es mala para el crecimiento". En México, el estudio empírico sobre la relación entre desigualdad y crecimiento económico antes de la aplicación de las medidas del Consenso de Washington, había sido prefigurada por Hernández Laos y Parás (1988), y ratificada posteriormente por el propio Hernández Laos (2009: 88-95) en plena vigencia de los años del cambio estructural.

El estado actual del conocimiento teórico y empírico enseña que una redistribución progresiva del ingreso tendría un efecto directo sobre la pobreza (efecto distribución) y otro indirecto a través del crecimiento económico (efecto ingreso), generándose así la posibilidad de entrar en un proceso virtuoso de menor desigualdad, mayor crecimiento y menor pobreza. Si hay acuerdo teórico, pero no se traduce en políticas, es válido preguntarse: ¿por qué no se han adoptado las medidas de política pertinentes?

Un factor que debería tomarse en cuenta en el intento de responder a esta inquietud en México y en América Latina, es que en general la desigualdad parece ser un fenómeno que se remonta al origen de nuestras sociedades (Carlos Tello, 2010:11-54); sería parte de su naturaleza constitutiva. Si esto es así, no debe extrañar la tolerancia a la desigualdad que nos caracteriza y que se expresa en una multitud de experiencias de la vida diaria, que no es el caso detallar aquí.

Otro elemento a considerar es que incidir en la desigualdad de la distribución del ingreso implica actuar sobre las relaciones sociales —a diferencia de la pobreza que se puede abatir por puro crecimiento económico—, ya que sus cambios sincrónicos entrañan pérdidas para unos y ganancias para otros. Mayores niveles de concentración, es decir, mayor apropiación del producto por los más ricos, es consistente con la distribución del poder político y económico, por lo que no crea conflictos con la clase dominante, pero las disminuciones de la desigualdad por redistribución a favor de los pobres, sí los crean porque lesionan sus intereses de corto plazo.

Para emprender las reformas necesarias y entrar al círculo virtuoso de menos desigualdad, más crecimiento y menor pobreza, es necesario tomar consciencia que "sin la legitimidad y solidez política que ofrecen los acuer-

dos entre los diversos actores, las reformas propuestas corren el riesgo de quedar confinadas en el cajón sellado del voluntarismo y las buenas intenciones" (CEPAL, 2010:255).

Es necesario avanzar en la construcción de un pacto social en que las voluntades deben

> […] proponer y rearticular un estado activo en la orientación del desarrollo, en la asignación de los recursos y en cumplir con las funciones de regulación, en el marco de nuevas relaciones con la sociedad, el sistema de representación y la base de constitución de los actores sociales, o si se quiere, la sociedad civil (CEPAL, 2010:260).

El camino que se siga en cada país dependerá en definitiva de la organización de la sociedad civil, las elites económica y política, de la representación social de los partidos políticos y del poder de la tecnocracia.

Desigualdad, crecimiento económico y poder político

En la década de 1990 la democracia vuelve a América Latina, en unos países antes, en otros después. En México, la alternancia tiene lugar a partir del 2000, año en que el Partido Acción Nacional (PAN) desplazó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la presidencia del país. El análisis de la relación entre desigualdad y crecimiento económico siguió su curso. La idea dominante en el pasado reciente, inspirada en la teoría de Kuznets, de que la equidad en la distribución del ingreso es "buena para el crecimiento", ha cedido su lugar a la opuesta: "altos niveles de inequidad en la distribución del ingreso inhiben el crecimiento económico". Son varios los trabajos que llegan a la conclusión opuesta a la ley de Kuznets, pero lo que importa para este artículo son los argumentos que se esgrimen para sostenerla.

Se podría generar una menor desigualdad en la distribución del ingreso, redistribuyendo el capital a favor de los pobres —considerando como capital no sólo su forma física y financiera, sino también como capital humano— que suelen tener acceso restringido a los mercados de capitales por falta de colaterales. Las buenas ideas de inversión surgidas de esos sectores sociales aumentarían la eficiencia de la inversión y, por tanto, el producto. Por otro lado, también se afirma que demasiada desigualdad en una democracia lleva a más concentración y menos acumulación de capital, provocando, además, tensión social (Bourguignon, 2004:15).

La primera parte de este argumento se basa en una racionalidad netamente económica: no hay que desperdiciar la fuerza creadora de los pobres; mientras que la segunda delinea confusamente un círculo perverso

que se daría en los sistemas democráticos: a mayor desigualdad en la distribución del ingreso se generaría más concentración y menos inversión —además de tensión social— y, por lo tanto, menor crecimiento.

De Ferranti *et al.* (2003), autores de un documento del Banco Mundial, no sólo concuerdan con la idea de que la equidad en la distribución del ingreso es "buena para el crecimiento económico", sino que también develan los mecanismos que la estarían explicando. Al iniciar el texto de referencia sostienen que:

> Antes de iniciar un volumen completo sobre la desigualdad, convendría detenerse y plantear la siguiente pregunta: ¿por qué debemos preocuparnos? La misión del Banco Mundial es ayudar a los países a eliminar la pobreza. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad, aunque son temas relacionados, son diferentes. Por lo tanto, la pregunta de por qué el Banco Mundial debe preocuparse es válida y las respuestas clave son tres: a los pueblos y los gobiernos en el Banco Mundial les disgusta la desigualdad; dado un nivel de ingreso, a mayor desigualdad mayor pobreza, aún mayor desigualdad significa una tasa más lenta de reducción de la pobreza; el alto nivel de desigualdad reduce la propia tasa de crecimiento (De Ferranti *et al.,* 2003:10-11).

Esta postura teórica sostiene que son los mercados imperfectos de créditos o seguros los que impiden que los ricos presten a los pobres, en cuyo caso la solución de mercado no es la óptima, pues no se aprovecharían las mejores iniciativas de inversión (y por tanto el producto alcanzado es subóptimo) y refuerza la desigualdad porque las tasas de rentabilidad serían mayores para los ricos que para los pobres. Además, la concentración de la riqueza y del poder en manos de las elites hace que éstas tengan mayor libertad para elegir estrategias que les favorezcan (De Ferranti *et al*., 2003:14-18 y 171-189).

Hay que notar que tanto Bourguignon (2004) como el Banco Mundial sostienen que las imperfecciones en el mercado de inversiones hacen que haya mayor desigualdad y menor crecimiento. Sin embargo, hay una diferencia entre ellos, ya que mientras el primero plantea como solución una redistribución del capital a favor de los pobres, el Banco la limita a que los ricos presten a los pobres.

El argumento que hace alusión a la concentración de la riqueza y el poder, y sus vínculos con la desigualdad y el crecimiento económico, se ha seguido desarrollando. En efecto, en un libro reciente se sostiene que la economía política establece que las interacciones entre la desigual distribución de la riqueza y del poder, por un lado, y las imperfecciones del mercado, por otro, influyen sobre las políticas y el diseño de las instituciones. Los vínculos entre el poder (y su distribución), las instituciones que

estructuran las oportunidades, así como la elección de las políticas económicas, llevan a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia, sino de otros criterios, como, por ejemplo, mantener el poder de los que ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social (Levy y Walton, 2009:16).

Es realmente interesante que el *mainstream* haya llegado a modificar su concepción acerca del papel de la desigualdad en la distribución del ingreso en relación con el crecimiento económico y la pobreza, pero mucho más interesante, desde mi perspectiva, es que haya llegado a identificar el papel que juegan los actores sociales que estarían operando detrás de la desigualdad.

Por este camino, la economía política se aproxima o llega a enlazarse con el análisis propiamente político que ha elaborado el concepto "pacto de dominación", entendiendo por tal el

> […] complejo paquete de reglas que el Estado intenta hacer respetar sobre un territorio durante un periodo particular, concepto que incluye modos particulares de dominación política y extracción/distribución económica, y que designa "quién recibe qué" en el ejercicio del poder y en la distribución del excedente (Brachet, 2010:173).

La plena comprensión de este concepto requiere algunas precisiones: *1*) el pacto de dominación no se expresa en un documento firmado por las partes, sino que se debe concebir como un sistema complejo en equilibrio dinámico resultante de las múltiples y anidadas arenas de contiendas y luchas que surgen, y mueren con temporalidades traslapadas; 2) este enfoque es útil para analizar las consecuencias para la distribución del poder y de los recursos, de las acciones de agentes reales emprendidas en momentos clave; *3*) como todo sistema complejo, el pacto de dominación evoluciona a lo largo del tiempo con base en la contradicción, que en este caso particular asume la forma de contienda. Ésta puede ser respuesta a los intentos del Estado por obtener más poder, por aumentar los impuestos o por tolerar más prácticas despóticas/explotadoras por parte de las elites, en otras palabras, por redefinir el pacto de dominación. Si el nivel de contienda es intenso y lo suficientemente generalizado, el pacto de dominación puede ser reemplazado por otro, mismo que tomará cierto tiempo en asentarse en el sentido de aparecer natural e inevitable; *4*) la política pública puede conceptuarse como el motor de la dinámica del sistema, pero no de la ruptura; *5*) en esta perspectiva, los Estados deben ser vistos como un aparato coercitivo/extractivo y administrativo, y son los principales agentes que hacen posible la dominación duradera de una elite y que hacen respetar e institucionalizan el pacto de dominación en su territorio (Brachet, 2010:173-175).

La economía política establece que el factor interviniente en la relación desigualdad-crecimiento económico es la distribución del poder —y de la riqueza—, ya que interfiere en el libre funcionamiento de los mercados y por lo tanto lastima el crecimiento del producto, y en consecuencia apunta en la misma dirección que el pacto de dominación.

Los actores sociales que forman parte del pacto resguardan sus intereses económicos (posiblemente de corto plazo) incidiendo sobre la dirección de la economía, de la política y de la política social, repartiendo los recursos y el poder para mantener su lugar de privilegio en la sociedad, erigiendo así formidables obstáculos a la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso y del crecimiento económico y, por ambas vías, sobre la pobreza.

En concordancia con la perspectiva de que hay actores sociales que se apropian de renta económica gracias a la posición que ocupan en la sociedad o, en otros términos, porque son parte del pacto de dominación, estudios recientes —que analizan información de impuestos de más de 20 países a lo largo del siglo XX— han planteado la hipótesis de que la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a reducirse en periodos de convulsiones económicas, crisis políticas y guerras,[13] debido a que en esos casos tiende a decaer la participación relativa del capital (Piketty, 2007:8-12).

El planteamiento de Piketty puede ser leído desde la óptica del pacto de dominación. En efecto, en épocas de convulsiones económicas, crisis políticas y guerras, tiende a cambiar el pacto de dominación, no sólo en cuanto a los sectores sociales que lo conforman, sino también en sus poderes relativos, lo que sería equivalente a la anotación que en esas circunstancias tiende a disminuir la participación relativa del capital. En las crisis económicas tienden a desaparecer fortunas; por otra parte, las crisis políticas por definición conllevan cambios en los poderes relativos de los diversos sectores sociales, y en las guerras hay que movilizar a la población y financiar el esfuerzo bélico para, entre otras cosas, defender el poder y los activos.

Los avances en la identificación de los factores subyacentes de los que depende la distribución del ingreso ponen rostro a "los factores profundos que cambian con lentitud a menos que haya revoluciones, por lo que tiende a mantenerse por largos periodos", que ya había señalado Sundrum.

Consideraciones finales

Es realmente interesante que el *mainstream* haya llegado a modificar su concepción sobre el papel de la desigualdad en la distribución del ingreso

[13] Esta idea ya había sido sugerida por Sundrum, véase la sección anterior.

en relación con el crecimiento económico —de la desigualdad es "buena" para el crecimiento económico, a que es "mala"—, y que esto haya acontecido en sincronía con el paso de regímenes políticos autoritarios a democráticos. Se deja constancia de la concomitancia temporal; si se quisiera construir una explicación a esta regularidad, habría que investigar los procesos que desde el ámbito político inducen estas ideas, o bien si son éstas las que tienen incidencia sobre lo político.

Hernández Laos (2008) reeditó el estudio que había realizado en 1988; esta vez lo hizo con la matriz de insumo producto del año 2000 —cubriendo así la fase en que México aplicó la mayor parte de las medidas del Consenso de Washington, incluyendo la apertura de su economía al comercio internacional, a diferencia del estudio previo realizado, cuando predominaba el modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno— y concluye que:

> […] una redistribución del ingreso como la registrada en la economía mexicana a partir del año 2000 podría disparar un proceso gradual de mediano y largo plazo, en el cual se viese alterado marginalmente el vector de consumo final a favor de una estructura productiva más orientada a satisfacer los requerimientos de bienes y servicios de los hogares pobres, que a la vez genera un mayor nivel de empleo agropecuario —lo que en el margen podría acrecentar la demanda de mano de obra con poca y mediana calificación— y todo ello con menores requerimientos de capital fijo, todo lo cual puede incidir en un mejoramiento marginal en la tasa de crecimiento de la economía y en la propia distribución del ingreso. En el mediano plazo se tendrían efectos favorables sobre el crecimiento y la distribución del ingreso, en un "círculo virtuoso" que coadyuvaría con la política social a un abatimiento más significativo de la pobreza en México (Hernández Laos, 2008:54).

Este trabajo, al igual que el de 1988, fue ignorado por los empeñados en satisfacer las veleidades del mercado. Sería interesante investigar los mecanismos que emplea la corriente dominante, envueltos en un halo de cientificidad dudosa que hace a un lado los hechos inconsistentes con su ideología, para desvalorizar los trabajos que no se suman a ella.

Otro estudio sobre México, cuya pregunta central es por qué México no crece, concluye que la desigual distribución del poder, expresada en la riqueza extrema y el control operativo en el sector empresarial, por un lado, y en los sindicatos heredados de la época del corporativismo, por otro, se ha constituido en obstáculo para el desarrollo de México, impidiendo el diseño de políticas y el funcionamiento de las instituciones que lesionen sus intereses (Guerrero, López y Walton, 2009). La preocupación que expresan estos autores privilegia el ámbito económico, ya que ponen el énfasis en las imperfecciones del mercado a pesar de que claramente están

apuntando al pacto de dominación. Estos autores no proponen acciones concretas para que México escape a la trampa de la desigualdad; en su lugar sugieren explorar una aproximación general que busca definir una secuencia de políticas que satisfagan las siguientes condiciones generales:

- Que sean políticamente factibles en el sentido que sea consistente con el equilibrio político inicial.
- Que sean diseñadas para ser resilientes a la captura y promover el aumento de la competencia; y que ayuden a cambiar el sistema a un equilibrio político que sea más equitativo y dé más apoyo al diseño de políticas más eficientes, reduzca la influencia de la desigualdad y que mueva a la sociedad fuera de la trampa de la desigualdad (Guerrero, López y Walton, 2009:153).

La primera condición, la consistencia de las medidas de política con el orden político preexistente, establece sus límites de acción y deja fuera medidas más radicales. Son consistentes con estos principios las propuestas que emanan de los organismos internacionales y de la corriente dominante en la ciencia económica, quienes suelen plantear, por ejemplo, incidir en la distribución del capital financiero creando los incentivos que permitan el acceso de los sectores sociales de menos recursos económicos, es decir, corrigiendo las imperfecciones del mercado de capitales a través de políticas educativas, de salud y de nutrición que aumenten el capital humano —aun cuando sólo pueda hacerse uso de él si existen puestos de trabajo suficiente en calidad y cantidad, pues en caso contrario no inciden sobre la desigualdad (Boudon, 1974)—, o bien incentivando la extensión y densificación del capital social. En tanto estas medidas no puedan ser capturadas por los sectores sociales dominantes —condición de resiliencia— se podría llegar paulatinamente a un equilibrio de poder consistente con niveles menores de desigualdad.

Esta perspectiva cauta, gradualista, deja fuera del ámbito de la acción medidas de política que alteren radicalmente la distribución de los activos físicos y financieros que seguramente llevaría consigo a enfrentamientos políticos agudos, en la medida que lesionaría los intereses económicos y el poder de los sectores sociales en el pacto de dominación.

Por otro lado, en el diagnóstico es claro que la causa última de la desigualdad radicaría en el pacto de dominación, es decir, en el ámbito político; en consecuencia, la resolución de la trampa de la desigualdad debe darse en ese plano, ya sea transitando por una vía gradualista, radical, o bien por un camino intermedio.

En suma, una redistribución progresiva del ingreso abatiría la pobreza y al mismo tiempo crearía las condiciones para acelerar el crecimiento económico; el aumento en el ingreso per cápita reduciría aún más la pobreza. La disminución en la desigualdad en la distribución del ingreso (por la redistribución) tiene el efecto directo de provocar una caída en la pobreza y uno indirecto vía el crecimiento económico, generándose así un ciclo virtuoso: menor desigualdad, mayor producto per cápita y menor pobreza.

Si el conocimiento producido en los últimos veinte años da pie para sostener que procesos redistributivos podrían acarrear efectos sociales benéficos sostenidos, cabe preguntarse por qué no hemos adoptado las medidas de política pertinentes. Para buscar respuestas a esta pregunta deberíamos iniciar investigaciones que permitan identificar a los actores del pacto de dominación, y analizar y caracterizar la tolerancia a la desigualdad. Son estos los resortes últimos que deben tocarse para transitar a una sociedad más equitativa, independientemente de si la estrategia es gradualista o radical.

Lo que sí es claro es que la desigualdad en la distribución del ingreso tiene incidencia sobre las relaciones sociales —a diferencia de la pobreza que se puede abatir por puro crecimiento económico—, ya que sus cambios entrañan pérdidas para unos y ganancias para otros.

Mayores niveles de concentración, es decir, mayor apropiación del producto por los más ricos, es consistente con la distribución del poder político y económico, por lo que no crea conflictos con la clase dominante, pero las disminuciones de la desigualdad sí los crean porque lesionan sus intereses de corto plazo.

¿Habrá tiempo para reducir la desigualdad en el largo plazo, siguiendo los caminos señalados por la tesis gradualista, o habrá que esperar profundas crisis económicas y políticas para que surja un pacto de dominación menos proclive a la desigualdad?

Bibliografía

Baer W. y W. Maloney (1997), "Neoliberalism and Income Distribution in Latin American", *World Developmente*, vol. 25, Elsevier, Amsterdam.

Banegas, I. (2011), *La ilusión tecnocrática en la política social, Progresa/Oportunidades,* El Colegio Mexiquense, Toluca.

Bartels, L. (2008), *Unequal Democracy, The Political Economy of the New Gilded Age,* Russell Sage, Nueva York.

Bénabou, R. y E.S. Ok (2001), "Social Mobility and the Demand for Redistribution, The PUOM Hypothesis", *Quaterly Journal of Economic,* núm. 116, pp. 447 a 487.

Boudon, R. (1974), *Education, Opportunity and Social Inequality,* Wiley, New York.

Bourguignon, F. (2004), "The poverty-growth-inequality triangle", *ponencia presentada en el Indian Council for Research on International Economic Relations*, Nueva Delhi, 4 de febrero.

Brachet Márquez, V. (2010), "Seguridad social y desigualdad en el caso de México", en *Desigualdades Sociales en México*, Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira (coords.), México, El Colegio de México.

Byrdall, N.; A. de la Torre y F. Valencia (2010), *The Washington Consensus, Assesssing a Damage Brand*, Working Paper 213, Center for Global Development, Washington D.C., Mayo.

CEPAL (2010), *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir,* Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2012), "Estadísticas del gasto social en América Latina y el Caribe", disponible en <dds.cepal.org/gasto/indicadores/>.

CONEVAL (2012), *Informe de evaluación 2012*, CONEVAL, México.

Cordera, R. y C. Tello (2010), *La disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo,* México, Siglo XXI.

Cortés, F. (2000), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.

Cortés, F. (2008), "Procesos sociales y evolución de la distribución del ingreso monetario (1997-2004)", en Rolando Cordera y Carlos Javier Adame (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural de México*, México, El Trimestre Económico (Lecturas), pp. 415-440.

Cortés, F. (2013), "Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México", En *Economía UNAM*, vol. 10, Distrito Federal, Facultad de Economía UNAM.

Cortés, F.; I. Banegas y P. Solís (2007), "Pobres con Oportunidades, México 2002-2005", En revista *Estudios Sociológicos,* vol. XXV, núm. 73, México, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, pp. 3 a 40.

De Ferranti, D.; G. Perry, F. Ferreira y M. Walton (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean, Breaking with History?* Banco Mundial, Washington, D.C.

Esquivel, G., N. Lustig y J. Scott (2010), "Inequality in post-structural reform Peru, the role of market forces and public policy", En L.F. López-Calva y Nora Lustig (ed.), *Declining inequality in Latin America, a decade of progress?*, Nueva York, United Nations Development Programme.

Fajnzylber, F. (1989), "Industrialización en América Latina, De la "caja negra" al "casillero vacío", Cuadernos de la CEPAL 60, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Gerchenkron, A. (1965), *Economic backwardness in historical perspective,* Harvard University Press, Cambridge.

Giarraca, N. (2001), *Una nueva ruralidad en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO (Grupos de Trabajo).

González de la Rocha, M. (2001), "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model", Latin *American Perspectives*, vol. 28 (4), pp. 72-100.

González de la Rocha, M. (2006), "Vanishing Assets, Cumultative Disadvantages Among the Urban Poor", En María Patricia Hernández-Kelly y Jon Shefner (eds.), *Out of the Shadows, Political Action and the Informal Economy in Latin America*, Pensylvania, Penn State University Press, pp. 97-123, También publicado en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 2006.

Guerrero, I.; L.F. López y M. Walton (2009), "The inequality trap and its links to low growth in Mexico, en Santiago Levy y Michael Walton" (eds.), *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and competition in Mexico*, Washington, D.C., Banco Mundial y Palgrave, Macmillan.

Hernández Laos, E. (2004), "Panorama del mercado laboral de profesionistas en México", En *Revista Economía,* México, UNAM, vol. 1, núm. 2, pp. 98-110.

Hernández Laos, E. (2005), *Mercado laboral, desigualdad y pobreza en América Latina,* UAM/Juan Pablo, México.

Hernández Laos, E. (2008), "Crecimiento, distribución y pobreza en México, 1992-2006", *manuscrito*.

Hernández Laos, E. (2009), "Crecimiento, distribución y pobreza (1992-2006)" en R. Aparicio, V. Villarespe y C. Urzúa (comps.), *Pobreza en México, Magnitud y Perfiles,* CONEVAL/UNAM/ITSM, México.

Hernández Laos, E. y M. Parás (1988), "México en la primera mitad del siglo XXI, Las necesidades sociales futuras", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 11, pp. 963-978.

Hernández Laos, E.; N. Garro e I. Llamas (2000), *Productividad y mercado de trabajo en México,* UAM/Plaza y Valdés, México.

Hernández Laos, E. y J. Velázquez (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza, Lecciones de la experiencia mexicana,* UAM/Plaza y Valdés, México.

Hernández Laos, E.; R. Solís y A. Stefanovich (2003), *Mercado Laboral de Profesionistas en México*, ANUIES, México.

INEGI (1984, 1989, 1992, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH-1984, 1989, 1992, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014*, México.

Kliksberg, B. (2002), "Cambios estructurales, situación social y dimensiones para el análisis y diseño de políticas sociales en América Latina", *Perfiles de Población* (34), pp. 9-42.

Kuznets, S. (1965), "Economic growth and income inequality", en Kuznets, *Economic Growth and Structure, Selected Essays*, Nueva York, W.W. Norton, pp. 257-287.

Levy, S. y M. Walton (2009), "Equity, Competition, and Growth in Mexico, An Overview", en Levy 2009, en Levy Santiago and Michael Walton (Eds) *No Growth Without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, Palgrave Macmillan and The World Bank, Washington DC.

Li, H.; L. Squire y H. Zou (1997), "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality, *The Economic Journal,* núm 108, pp. 1 a 18.

Lindblom, Ch. (1977), *Politics and Markets,* Basic Books, New York.

Miliband, R. (1961), *Parliamentary Socialism, A Study in the Politics of Labour, Merlin Prees, Londres.*

Ocampo, J.A. y M.A. Parra (2003), "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX", en *Revista de la CEPAL,* núm. 79, Chile.

Piketty, T. (1995), "Social Mobility and Redistributive Politics" *Quaterly Journal of Economics,* núm. 111, pp. 1004 a 1042.

Piketty, T. (2007) "Top incomes over the Twentieth century: a summary of main findings, en Anthony Atkinson y Thomas Piketty" (eds.), *Top Incomes over the 20th Century, A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*. Oxford, Oxford University Press, pp. 1-17.

Pinto, A. (1970a), "Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina", en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, ILPES.

Pinto, A. (1970b), *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pinto, A. (1971), "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina" en *El trimestre económico,* vol. 38(2), núm. 150, México D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.

Pinto, A. (1973), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", en *Inflación, raíces estructurales*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Pinto, A. (1976), "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37, núm. 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia, límites y posibilidades del autogobierno, Siglo XXI, Buenos Aires.*

Przeworski, A. y M. Wallerstein (1988), "Structural Dependence of the State on Capital", American Political Science Review, núm. 82.

Roemer, J. (2001), *Political Competition,* Harvard University Press, Cambridge.

Romero, M.E. (2016) *Los orígenes del neoliberalismo en México, La Escuela Austríaca,* FCE/UNAM, México.

Rostow, W. (1960), *Las etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista*, Fondo de Cultura Económica, México.

Rubalcava, R.M. (1998), *Necesidades, recursos y posibilidades, el ingreso de los hogares mexicanos en el periodo 1984-1994*, México, ciesas Occidente.

Stewart, F. (1995), *Adjustment and poverty: options and choices*, New York, Routledge.

Tokman, V. (1979), "Dinámica del trabajo urbano, el sector informal en América Latina", en Ruben Katzman y José Luis Reyna (comps.) *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina*, El Colegio de México, México.

Vuskoviç, P. (1993), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM, México.

Williamson, J. (1990), What Washington means by policy reform?, en John Williamson (comp.), *Latin American Adjustment, How Much has Happened?* Washington, Institute for International Economics.

Williamson, J. (2003), "An agenda for restarting growth and reform", en Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson (eds.), *After the Washington Consensus, Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics.

México 2018: crisis de régimen

Alberto J. Olvera*

Introducción

México vive un periodo de fin de régimen. A unos meses de que se celebren las fundamentales elecciones de 2018, el país vive un clima de crisis política e incertidumbre. La experiencia de casi seis años del gobierno federal del PRI confirmó la imposibilidad de restaurar el viejo régimen, especialmente de su columna vertebral, el presidencialismo casi absoluto.

Sin embargo, los últimos años han demostrado también el fracaso de una estrategia de democratización gradual basada en reformas parciales de las instituciones del Estado. Los actores prodemocráticos de la sociedad civil pensaron, con demasiado optimismo, que la democracia electoral abriría espacios de participación de la ciudadanía que conducirían tarde o temprano a una reforma del Estado que significaría la construcción de los cimientos de un verdadero régimen democrático.

Desde la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, esta estrategia demostró consistentemente que, sin presión desde abajo, las reformas legales e institucionales no podrían modificar los fundamentos autoritarios ni controlar la acción inercial de las instituciones del viejo régimen. La creación del Instituto Nacional Electoral en 2014, del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública en 2015, la reforma penal y las reformas menores que han abierto espacios de participación en algunos campos de la política pública, no condujeron al control horizontal (insti-

* IIH-S, Universidad Veracruzana.

tucional) del Estado. Fueron instrumentos ultimadamente ineficaces de la rendición de cuentas en el modelo híbrido civil-estatal que se intentó construir en los pasados veinte años. Las instituciones autónomas, tan celebradas en la década pasada, fueron fácilmente colonizadas por los actores políticos.

Ha quedado claro que a partir del año 2000 la democracia electoral permitió la elección de gobiernos democráticos, pero ello no condujo a un cambio de régimen. En otras palabras, no se pudo construir un régimen democrático digno de ese nombre. Como es sabido, un régimen democrático se caracteriza por una efectiva división de poderes, por instituciones de justicia fuertes que soportan el funcionamiento de un Estado de derecho, por un federalismo sano en el que la división de las responsabilidades entre niveles de gobierno está claramente definida y es respetada, de tal forma que los ciudadanos puedan exigir las responsabilidades del ejercicio del gobierno a las instancias respectivas. Un régimen democrático construye ciudadanía, que no se limita a los derechos políticos, sino que abarca también las dimensiones de los derechos civiles, sociales y culturales. Y, por supuesto, un régimen democrático permite una rendición de cuentas más o menos efectiva, lo cual pude permitir el control de la corrupción y evitar la impunidad generalizada.

Nada de esto se ha logrado en el ya muy largo periodo de transición. Es preciso entender las causas del fracaso del proyecto democratizador para ubicar en su debido contexto las fallas de un sistema de rendición de cuentas que en el papel parece estar perfectamente integrado en México.

Los retos de los movimientos sociales ante este escenario son extraordinarios. La cerrazón de una clase política cartelizada hace inviable una agenda de reformas institucionales, no porque éstas no sean aceptadas por el gobierno, sino porque no se implementan, o se simulan, o se neutralizan vía la colonización política de las instituciones recién creadas. Por otra parte, los movimientos antisistémicos se han desgastado.

Para explicar el origen de esta crisis, su evolución reciente y sus posibles vías de desenlace, en las siguientes páginas hacemos, en primer lugar, una breve caracterización del régimen político híbrido y sus limitaciones en materia de rendición de cuentas; a continuación estudiamos la aceleración de la crisis política desde el regreso del PRI a la Presidencia de la República y el fracaso del proyecto restaurador; terminamos con un balance de la evolución y de los retos estratégicos de los nuevos movimientos sociales de protesta y los posibles derroteros de la actual lucha entre la restauración autoritaria y la democratización en el marco de los procesos electorales recientes. En ese marco, analizamos los límites de la rendición de cuentas en el contexto del cambio de régimen.

Breve caracterización preliminar de la crisis del régimen

La crisis del régimen político mexicano deriva de la yuxtaposición y simultaneidad de varios procesos de decadencia de sus fundamentos políticos, morales e institucionales. De un lado, se vive la crisis del autoritarismo subnacional, que se expresó en la masiva derrota del PRI en las elecciones de gobernadores de 2016. De otro, la crisis de legitimidad de las instituciones del gobierno federal ha tocado fondo y amenaza con convertirse en otro tsunami electoral en 2018. A esto hay que sumar las crisis sectoriales de la justicia, de seguridad, económica y de relaciones con el exterior.

La forma principal que asumió en México la sobrevivencia del régimen autoritario fue su reproducción y magnificación en los estados de la República. El fin del presidencialismo centralizado, consecuencia de la alternancia en el año 2000, trajo consigo el empoderamiento de los gobernadores que, combinado con la falta de institucionalidad de los partidos políticos en la mayoría de los estados, permitió la formación de verdaderos regímenes autoritarios subnacionales (Olvera, 2017a). Los gobernadores incrementaron progresivamente su poder, anularon a los poderes Legislativo y Judicial locales y crearon las barreras necesarias que impidieron la intervención de los poderes federales en el control de sus excesos, creándose una enfermiza convivencia entre un gobierno federal relativamente acotado y gobiernos locales delegativos (Olvera, 2012a; Gibson, 2013). Se desarrolló así una corrupción sistémica sin parangón en la historia del siglo XX mexicano. Javier Duarte en Veracruz, César Duarte en Chihuahua y Roberto Borge en Quintana Roo han sido los máximos ejemplos de la combinación de incompetencia técnica y política, corrupción despiadada y pacto con el crimen organizado que destruyó casi por completo a las instituciones del Estado en los espacios subnacionales. Es precisamente esta deconstrucción lo que explica el fracaso de la reforma penal, la profundización de la crisis de inseguridad, la parálisis económica en la mitad del país y la precariedad de la vida pública.

La derrota del PRI en las elecciones estatales de 2016 fue la consecuencia lógica del desastre causado por los sátrapas corruptos. Lo peor es que la estela de destrucción que heredaron a sus sucesores es de tal magnitud que la reconstrucción del Estado debe hacerse casi desde el principio, especialmente en las instituciones de seguridad y justicia. Esta es una tarea que no puede hacerse sin el apoyo del gobierno federal, el cual no parece tener interés en apoyar este imprescindible proceso.

Las instituciones del Estado nacional viven una profunda crisis de legitimidad derivada de la conversión de los partidos políticos principales en aparatos del Estado, perdiendo toda capacidad de representar a la ciudada-

nía. La "cartelización de los partidos" (Katz y Mair, 2004), a través del reparto de las esferas de poder, ha dado al traste con las reformas democráticas impulsadas a lo largo del proceso de transición. La gran apuesta democratizadora fue la creación de instituciones autónomas del poder político central que fungieran como órganos organizadores y arbitrales de los procesos electorales, contuvieran la monopolización de los mercados, regularan el desarrollo del capitalismo salvaje y crearan un sistema de justicia operativo. Pero los partidos se las arreglaron para colonizar políticamente esas imprescindibles instituciones autónomas y para repartirse también, mediante un sistema de cuotas, las posiciones en los tribunales superiores de los estados, en la Suprema Corte de Justicia y en las empresas públicas.

El periodo de transición condujo a una expansión inédita del Estado. La floreciente burocracia se convirtió en una casta, el acceso a la cual quedó en manos de los partidos. Este mecanismo se reprodujo en escala ampliada en los gobiernos estatales, dando lugar a la formación de un gigantesco grupo parasitario que es a la vez ineficiente, incompetente y corrupto.

La sociedad civil lo ha intentado todo, desde nuevas reformas, el rescate de las instituciones autónomas, la petición de auxilio de las instituciones internacionales de derechos humanos, etc. Sin embargo, el grupo en el poder se niega rotundamente a aceptar cualquier control. Por el contrario, el presidente Peña Nieto quiere garantizar el manejo político de las instituciones autónomas por muchos años y así protegerse de futuras denuncias por corrupción y violación sistemática de los derechos humanos.

A estas dos crisis se suman otras derivadas de la propias fallas del Estado: la crisis de justicia, imposible de resolver en el marco el actual régimen; la crisis de seguridad, que no puede superarse sin que haya gobiernos operativos en los estados; la crisis económica, que exige un incremento de la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población y un ajuste al modelo de industrialización dependiente; y la crisis externa, derivada de las amenazas del gobierno de Trump.

La restauración priísta de 2012, el colapso del Estado y la crisis de legitimidad

El origen de la crisis actual se localiza en los límites de la democratización puramente electoral que el país ha experimentado, pero se acelera a partir del regreso del PRI a la Presidencia de la República en 2012. El triunfo del PRI en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2012 fue relativo, pues no alcanzó la mayoría en el Congreso, lo cual obligó al presidente Enrique Peña Nieto a cambiar radicalmente su estrategia. Dado que sus

promesas de campaña, centradas en grandes reformas económicas, exigían cambios constitucionales y la elaboración de una compleja legislación secundaria, el riesgo de veto por el PAN o por el PRD se actualizó y hacía temer el regreso a la situación de parálisis política que el propio Peña había propiciado en los años anteriores, en su carácter de líder del cártel de gobernadores priístas, al torpedear todas las iniciativas del presidente panista Felipe Calderón.

Ante el fracaso de la estrategia priísta de obtener en 2012 la mayoría en las cámaras, gracias al duro ataque que representó el movimiento estudiantil *#YoSoy132* (Olvera, 2015), se planteó la necesidad de imaginar otro método de construcción de la gobernabilidad parlamentaria. La decisión de López Obrador de construir su propio partido (Movimiento de Regeneración Nacional, Morena), totalmente al margen de su vieja coalición de izquierda, dejó suelto al PRD, y el expresidente Calderón fracasó en su intento de controlar al PAN al término de su gobierno. Estos fueron factores favorables a la negociación de elites, terreno predilecto del nuevo grupo gobernante. Así, durante dos meses se tejió la negociación de un pacto con esos partidos, en la que el eje central fue la agenda de reformas de Peña Nieto, pero incluyendo demandas centrales del PRD y el PAN. La agenda política resultante (el "Pacto por México") fue una especie de síntesis de un programa de gobierno. Se trataba de la construcción de un presidencialismo de coalición que aseguraría la aprobación de un amplio paquete de reformas constitucionales, institucionales y de políticas públicas. La lista tenía casi 100 acuerdos de importancia diversa, pero sin duda ambiciosos, incluyendo las reformas faltantes del ciclo neoliberal (fiscal, energética, regulatoria), pero también una amplia gama de reformas del Estado necesarias para la consolidación de una democracia operativa (nuevo órgano anticorrupción, nueva reforma electoral, implementación de la reforma penal, empoderamiento del órgano garante de la transparencia, etcétera).[1]

El pacto tuvo desde su origen un formato elitista, pues dejó de lado al Congreso, a los gobernadores y a todos los actores de la sociedad civil. Se asumió que los líderes formales de los partidos tenían legitimidad y capacidad efectiva de decisión sobre sus bancadas parlamentarias. En la práctica, la baja institucionalidad de los partidos ha implicado que sus líderes no pueden decidir nada sin previos y tortuosos procesos de consulta y negociación internos. Esta había sido desde años atrás una de las razones de la parálisis política del país, y en esta ocasión habría de conducir a un patente retraso de la implementación del pacto en 2013, lo cual llevó a que las

[1] Una lista completa de la agenda y los acuerdos del "Pacto por México" puede consultarse en <www.pactopormexico.org>.

reformas centrales para el gobierno (la aceptación de inversión privada en energía y la ruptura de los monopolios telefónico y de televisión) se trasladaran a la primera mitad de 2014. Las reformas democráticas relevantes (órgano anticorrupción, nueva legislación en materia de trasparencia) fueron aprobadas apenas en el primer tercio del año 2015, lo cual reflejaba que las prioridades de la clase política estaban en otra parte. Por lo demás, ninguna de las reformas, con la excepción de la energética, ha sido realmente llevada a la práctica a falta de legislación secundaria o de creación de instituciones apropiadas.

El gobierno de Peña Nieto propuso un proyecto reformista con profundo sentido conservador. El "Pacto por México" resultó en un acuerdo de sobrevivencia de una fracción de las elites político-partidarias: la que sabe que, como dijo Lampedusa, "todo debe cambiar para que todo siga igual". En el PRI, el grupo de Peña Nieto sabía que el capitalismo mexicano debía modernizar su modelo monopólico y todavía Estado-céntrico para tener viabilidad a largo plazo, sobre todo después de 20 años de estancamiento durante los cuales el país había crecido a tasas de sólo 2% anual, con un PIB per cápita casi inmóvil. En lo que va del siglo XXI, México es el único país latinoamericano cuyo producto per cápita no ha crecido. Este grupo de tecnócratas sabía también que era necesario un gobierno más eficiente y menos corrupto para crecer, y la única vía que encontraron para ello fue recentralizar el gasto en el gobierno federal, quitándoles espacio discrecional a los gobernadores. Sin embargo, como veremos, esta estrategia falló por razones político-electorales. En el mismo sentido iban nuevas reglas de operación de los fondos federales que manejan los gobiernos municipales. Y el impulso a múltiples órganos autónomos, en última instancia controlados desde el Ejecutivo, tenía la misma intencionalidad. La recentralización podría haber traído de regreso, casi inevitablemente, el presidencialismo sin contrapesos, pero en la práctica no sucedió. Los instrumentos de la recentralización fueron legalmente instituidos, pero no se usaron, porque la supervivencia del PRI como partido ganador de elecciones dependía, para financiarse, de los fondos que lograran apropiarse ilegalmente los gobernadores y de los pactos que hicieran localmente con actores delincuenciales para financiar campañas electorales y comprar votos en masa.

El interés casi único del gobierno federal fue procesar las reformas legales necesarias para concluir el ciclo neoliberal, con la esperanza de atraer inversión extranjera, sobre todo en el área de la energía, así como aquéllas que se requiriesen para el control, desde el gobierno, sobre los poderes fácticos más poderosos y que retaban la soberanía del Estado: sindicatos corporativos (SNTE y STPRM) y empresas monopólicas. Aspiraba también, de manera precaria, a recuperar el control del territorio en vastas zonas del país

que estaban (y están) en manos del crimen organizado (al menos parcialmente). Como sabemos, en todos los terrenos el proyecto ha fracasado.

En los estados del país el autoritarismo subnacional nunca terminó de irse. Hasta 2016 había nueve entidades donde el PRI nunca había perdido el poder. El colapso de las satrapías subnacionales en Veracruz, Tamaulipas, Chihuahua, Quintana Roo y Durango en ese año condujo a la primera victoria de la oposición en la historia en esos estados. Pero ello no implicó la creación de un régimen democrático, pues subsisten las estructuras profundas del autoritarismo, sea del PRI o de los otros partidos (Olvera, 2017a).

La deriva autoritaria en grados extremos de la política subnacional es un dato correlacionado con el empoderamiento de los gobernadores en el ciclo de transición (Méndez y Loza, 2013). Este proceso se acompañó de una degradación de la vida pública local, y en los casos más graves, de una casi completa desintegración del propio Estado. Tales son los casos de Michoacán en el occidente; de Tamaulipas en la frontera nororiental; de Guerrero en el centro-sur del país y de Veracruz en la costa del golfo (Olvera, 2018). La ingobernabilidad en esos estados se asocia al empoderamiento del crimen organizado y a la colonización de los gobiernos estatales y municipales por parte de estas fuerzas delincuenciales.

Este problema plantea el verdadero fondo de la cuestión. El proyecto de restauración del presidencialismo autoritario no fue viable, pues sólo se planteaba modernizar la economía sin tocar las estructuras del viejo régimen. La profunda degradación del Estado en todas sus instancias y niveles, pero especialmente en el ámbito subnacional, ha bloqueado el desarrollo del país y lo ha colocado en crisis de gobernabilidad en algunos espacios subnacionales, además de crear una crisis de legitimidad del Estado nacional.

Las elecciones parlamentarias de 2015 y de gobernadores en 2016 y sus consecuencias

Las elecciones intermedias (para diputados) del 7 de junio de 2015 dieron un triunfo relativo al PRI. Emergieron también alternativas independientes que señalaban potenciales caminos de democratización futura. El PRI ganó a pesar de la agudización de la violencia política, que llevó a poner en duda la realización misma de las elecciones en un par de estados. El gobierno logró controlar a los sectores radicalizados del movimiento social, a pesar de los escándalos por violaciones de derechos humanos y por corrupción en las más altas esferas de gobierno.

El PRI, con el 29% de los votos, perdió tres puntos respecto a la elección de 2012. Su aliado, el Partido Verde, se convirtió, temporalmente, en el due-

ño del estado de Chiapas, que Peña Nieto le concesionó, pero sólo obtuvo el 6.9% de la votación nacional a pesar de las trampas, del apoyo masivo de las televisoras y de los misteriosos 600 mil votos obtenidos en Chiapas (25% de su total). El PRI necesitó del 3.2% del partido corporativo del sindicato de maestros, el PANAL, para alcanzar una precaria mayoría en la Cámara de Diputados. Aunque esta coalición alcanzó menos del 40% del voto efectivo, se hizo con el 52% de los asientos[2] gracias a la sobrerrepresentación garantizada en la legislación electoral.

El PRI mantuvo, contra toda lógica, el control político en las regiones más pobres del país y en los estados que sufrían la violencia más extrema (Coahuila, Chihuahua, Sinaloa, Durango y Tamaulipas), en los que escenificaba la movilización popular (Michoacán, Oaxaca y Guerrero), y en dos de los más poblados (Estado de México y Veracruz). El PRI perfeccionó la práctica clientelares y la compra del voto a través de una enorme red de operadores electorales territoriales, cuyo gigantesco costo resultó "invisible" para los medios de comunicación y quedó fuera de la supervisión del Instituto Nacional Electoral. Estas y otras violaciones a la ley le otorgaron al PRI una gran ventaja sobre la oposición.

El PAN fue el gran derrotado. Obtuvo 21% de los votos, ocho puntos menos que las elecciones de 2012. Las divisiones internas y su imagen de partido corrupto, que acordó a espaldas de la ciudadanía con el PRI las llamadas reformas estructurales, le cobró un alto precio. Mantuvo la mayoría sólo en los estados relativamente prósperos del centro y el norte del país: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Querétaro, Nuevo León, San Luis Potosí, y Baja California.

La izquierda se fragmentó y perdió muchas posiciones en la Cámara de Diputados al no ser capaz de ganar más distritos de mayoría, a pesar de que en conjunto mantuvo su votación. En su primera elección, Morena, el partido personal de Andrés Manuel López Obrador, consiguió 8.4% de los votos a nivel nacional, con centro en la Ciudad de México, donde radica el 25% de su caudal. En contraste, el PRD sufrió una debacle en el DF (hoy Ciudad de México) y bajó su voto nacional a 10.9%. Pero en realidad se trata de una mera redistribución de votos entre el mismo grupo político. Sumados, Morena y PRD tuvieron el 19.3% del voto nacional, porcentaje mayor al promedio del PRD unido en elecciones intermedias. Aparte de la división, que le permitió al PRI y al PAN ganar distritos uninominales en zonas dominadas históricamente por la izquierda, la nota negativa fue la ausencia

[2] Disponible en <www.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/Proceso_Electoral ...2014-2015/Resultados/>, consultado el 10/05/2016.

de renovación generacional en esa izquierda vieja, que depende completamente de su aparato electoral clientelar.

Movimiento Ciudadano (6% del voto nacional), un partido que subsistió precariamente 15 años mediante el préstamo de su registro a López Obrador, consiguió ahora ser el vehículo electoral de Enrique Alfaro, candidato casi independiente a la alcaldía de Guadalajara, segunda ciudad del país. Alfaro y su grupo consiguieron barrer en casi todo Jalisco, tercer padrón electoral del país, convirtiéndose en la principal fuerza política estatal en las elecciones locales y federales, en un verdadero vuelco histórico que responde al desprestigio del gobierno estatal del PRI.

La otra sorpresa de esa elección fue el arrollador triunfo del candidato independiente Jaime Rodríguez, "El Bronco", en la elección de gobernador de Nuevo León, el primero de su tipo en la historia. El hastío de la ciudadanía con el corruptísimo gobierno del PRI y con los partidos políticos locales explica el hecho y señala una vía posible para la emergencia de una élite política alternativa, aunque en este caso se trate de un político tradicional, formado en el PRI. Hubo otros tres casos de triunfos locales de candidatos independientes. Pero "El Bronco", a diferencia de Alfaro, estará acotado por los partidos que dominan el congreso local y por los intereses económicos que financiaron su campaña.[3]

La experiencia de esta elección, en la que votó el 47% del padrón, cifra superior al promedio en elecciones intermedias, demuestra que muchos ciudadanos siguen considerando a las elecciones como un método para protestar y, cuando las circunstancias lo permiten, impulsar alternativas al *establishment*. No hay voluntad colectiva de recurrir a la violencia o a la movilización permanente. Los movimientos sociales radicales sufrieron una derrota política estratégica al no poder impedir la elección en Guerrero.

Este proceso electoral tuvo una consecuencia devastadora: la recuperación del control por parte del presidente sobre los poderes Legislativo y Judicial federales.[4] El único remanente de control institucional que quedó fue el Senado, pero debilitado por defecciones y compra de votos. Paradójicamente, el proyecto restaurador obtuvo un triunfo estratégico justo en el momento de mayor debilidad del presidente y del PRI. La popularidad de Peña Nieto estaba en 30% a principios de 2015.[5]

[3] Para un análisis a profundidad, véase Casar, 2015, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=25831>, consultado el 15/05/2016.

[4] El nombramiento de cuatro nuevos miembros de la Suprema Corte entre 2014 y 2016, todos ellos oficialistas ligados al PAN y al PRI, corrobora el uso político de la mayoría priísta en el Congreso y la docilidad del PAN.

[5] Véase *Reforma*, 17 de febrero de 2015, p. 3, disponible en <www.reforma.mx>, consultado el 17/02/2015.

Morena se vio favorecido por el ánimo de rechazo popular a los partidos políticos. Se crearon mejores condiciones para el crecimiento del partido personal de López Obrador, pues la autodestrucción del PRD en medio de la corrupción y el descrédito y la división creciente del PAN y su desgaste político, hicieron que Morena se convirtiera en opción creíble para un amplio sector de la ciudadanía.

En el 2015, el régimen fue favorecido por el ambiente de confusión política y la ausencia de líderes visibles en la sociedad civil. Había una enorme movilización de protesta y emergieron múltiples iniciativas para salir de la crisis, pero no existía un liderazgo capaz de unificar la diversidad de opciones políticas existentes en el seno de la sociedad civil, ella misma plural y heterogénea. Este vacío político creó un escenario en el cual el PRI más conservador pudo asirse al poder, sin cambiar nada, esperando a que el propio movimiento social se desgastara, al igual que en 2006.

Sin embargo, el escenario cambió radicalmente en 2016 debido a la derrota contundente del PRI en las elecciones para gobernador que tuvieron lugar en 12 estados, así como para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. El resultado más relevante, por inesperado, fue la derrota del PRI en siete de los 12 estados, incluidos cuatro en los que nunca había ganado la oposición. El electorado pasó factura al presidente de la República, altamente impopular, y a los gobernadores más corruptos de la historia nacional. Las victorias del Partido Acción Nacional, disminuido desde 2012 a una oposición marginal al PRI, en esos cuatro estados, le dieron un nuevo poder territorial, si bien esta vez lo logró por el mero hecho de ser el vehículo para protestar contra el PRI. Por su parte, Morena, amplió su votación, pero se corroboraron sus limitaciones de implantación territorial sólo en unos pocos estados. Todo esto sucedió a pesar de que las elecciones locales fueron una colección de trampas, fraudes, financiamiento ilegal y violencia selectiva; en suma, una burla a la barroca legislación e institucionalidad electoral, cuya disfuncionalidad política y operativa fue ocultada por la decisión de la ciudadanía de deshacerse de políticos corruptos a pesar de todos los obstáculos.

Las elecciones locales de 2016 coronaron el proceso, iniciado en 2010, de descomposición de las instituciones electorales. La transición a la democracia mexicana consistió, desde 1996, en una serie sucesiva de reformas electorales que buscaron despojar al PRI y a los gobiernos en turno de la capacidad de financiar ilegalmente a sus candidatos, impedir la entrada de dinero ilegal en las campañas, y evitar fraudes descarados el día de la elección. Las elecciones locales de 2010 rompieron ya esos límites: hubo apoyos ilegales de los gobiernos estatales a sus candidatos, enormes sumas de dinero invertidas en las campañas cuyo origen nunca se determinó, y compra

masiva de votos a la vieja usanza. Las elecciones federales de 2012 y 2015 también fueron claramente un ejemplo de abuso del PRI, si bien los demás partidos copiaron las tecnologías del fraude para su propio beneficio.

La reforma electoral de 2014 pretendió quitar a los gobernadores de los estados el control de las elecciones y centralizar su organización en el Instituto Nacional Electoral. Pero el modelo resultante fue un híbrido desafortunado. El INE nombró a los funcionarios a cargo de las elecciones en los estados en una forma poco clara, y los gobiernos estatales asumieron el financiamiento de sus actividades, lo que permitió que los "nuevos" órganos electorales estatales terminaran controlados por los gobernadores, una vez más.

Bajo esas circunstancias, no fue sorpresivo que las elecciones de 2016 fueran las más violentas y sucias en mucho tiempo. Ataques en las redes sociales, violencia abierta contra candidatos, guerra sucia en los medios, compra de votos, no impidieron que los ciudadanos le dieran una paliza al PRI, hartos de una corrupción sin límites, de la impunidad más aberrante y de una inseguridad que cuesta miles de vidas al año. Los gobernadores más odiados, como el de Veracruz, Javier Duarte, y el de Chihuahua, César Duarte, sufrieron las derrotas más estrepitosas, pues perdieron también el control de los congresos locales, lo cual ha permitido que se les inicien procesos de investigación y sufran, así sea después de terminar sus periodos, procesos judiciales para castigar su insaciable corrupción.

No obstante, en el escenario nacional, el PRI mantuvo su estrategia conservadora y no se registró avance alguno en los temas centrales: no se investigaron las violaciones a los derechos humanos (en el caso Ayotzinapa incluso hay retrocesos); no hubo castigo a funcionarios corruptos, pues es la hora que no se concreta el Sistema Nacional Anticorrupción, pues aunque las leyes y las instituciones que deben soportarlo han sido aprobadas por el Congreso, no hay acuerdos políticos sobre el grado de autonomía que debe tener la Fiscalía Anticorrupción, y no se ha nombrado a su titular ni a los magistrados de los nuevos tribunales de la materia. La gran apuesta que fue la Reforma Penal, acordada en 2008 por los tres poderes de la unión y los tres niveles de gobierno, ha fracasado rotundamente. En suma, la impunidad sigue siendo la regla, y es claro que el principal promotor de ella es el gobierno federal. Si algo quedó en claro en 2016 fue que el actual régimen político no pude funcionar sin altos niveles de corrupción, pues sin dinero ilegal no se puede financiar el PRI ni, parcialmente, a los otros partidos; y tampoco puede gobernar sin violar sistemáticamente los derechos humanos, pues al no funcionar el sistema de justicia la única alternativa es el uso incontrolado de la fuerza. No es una mera reforma del Estado lo que se necesita para salir de esta crisis, sino un cambio de régimen.

Los movimientos sociales, la lucha contra la impunidad y la contraloría social

Antes de los sorpresivos resultados de las elecciones de 2016, los principales movimientos sociales estaban concentrados en la lucha contra las violaciones a los derechos humanos, emergían algunas protestas contra la corrupción y estaban en el centro de la esfera pública grupos civiles que impulsaban una agenda que lindaba en la antipolítica institucional.

La crisis política abierta por la ejecución extrajudicial, por parte del ejército, de 22 delincuentes en Tlatlaya, una población del Estado de México, el 30 de junio de 2014; la tragedia de la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero (y el asesinato de otros seis) el 26 de septiembre de 2014; y el estallido de escándalos de corrupción por colusión de intereses en octubre de 2014 que involucran al presidente y su entorno (la compra de casas de lujo con la "ayuda" de la principal empresa constructora del Estado de México) condujo a la formación de un poderoso, aunque disperso y plural, movimiento de defensa de los derechos humanos y de lucha contra la corrupción.

El aparato de Estado trabajó sistemáticamente para limitar los daños al prestigio del ejército y borrar las huellas de la ejecución extrajudicial como política de Estado en la lucha contra el crimen organizado. La incapacidad del Estado para resolver el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Iguala era tan sólo la manifestación radical de las limitaciones del Estado mexicano, tanto en el terreno legal-institucional como político. La Procuraduría General de la República no ha podido hasta la fecha localizar los cuerpos de los estudiantes ni construir un caso creíble contra los culpables materiales e intelectuales del crimen. El gobierno no ha reconocido las responsabilidades que por acción u omisión le corresponden a la Policía Federal, al Ejército y a las propias instituciones de justicia en las masacres y en las desapariciones forzadas.

La tragedia de los estudiantes de Ayotzinapa condujo a la emergencia de dos tipos de movimientos sociales: el de los padres de las víctimas, que nucleó en torno suyo a la disidencia del sindicato magisterial de Guerrero (Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero, CETEG) y a buena parte de las organizaciones de base popular de ese estado; y un heterogéneo movimiento nacional de solidaridad con las víctimas y de rechazo a la impunidad política. Entre octubre y diciembre de 2014 este movimiento solidario se extendió por todo el país y sus dimensiones superaron al #YoSoy132 de 2012 y al Movimiento por la Paz, la Justicia y Dignidad de 2011. Si bien en repliegue relativo desde entonces, el movimiento ha demostrado una extraordinaria persistencia.

La incapacidad estatal para resolver la tragedia de Iguala favoreció la radicalización del movimiento de los padres de los estudiantes desaparecidos y de los maestros de la CETEG en 2015, quienes recurrieron a acciones directas que implicaron algún tipo de violencia. Esta estrategia produjo un distanciamiento entre este sector radicalizado, fundamentalmente local en el propio estado de Guerrero, y el movimiento de solidaridad nacional, ya que la mayoría del mismo no compartía las prácticas ni la orientación antisistémica del movimiento local. Mientras tanto, el gobierno cambió su estrategia desde la tolerancia del movimiento, hacia el control de daños, pero manteniendo el diálogo. El movimiento popular en Guerrero ha quedado relativamente aislado políticamente y el movimiento nacional en solidaridad casi ha desaparecido.

El movimiento popular en Guerrero no pudo construir un amplio frente societario en favor de la transformación política de México. Una de sus tendencias internas consideraba necesario continuar la acción directa, impidiendo las elecciones federales de diputados de junio del 2015 y bloqueando el funcionamiento normal de las instituciones del gobierno estatal, generando así condiciones de ingobernabilidad local, que después deberían extenderse a otros estados, al menos a Oaxaca y Chiapas. No lograron impedir las elecciones y no hubo apoyo nacional a estas formas de resistencia. El desgaste natural del movimiento lo ha llevado a enfocarse en la búsqueda de una justicia restaurativa, la cual tampoco se ha logrado a pesar de la ayuda internacional (Olvera, 2017b).

Desde otro frente, destacados activistas sociales organizaron un movimiento en favor de la anulación del voto en las elecciones federales y locales de 2015, dado el desprestigio de todos los partidos y la falta de confianza en el reorganizado órgano electoral (Instituto Nacional Electoral, INE). Esta posición, que coincidía con el espíritu del movimiento antisistémico, era otra vía antipolítica de resistencia. Los altos índices de votación en las elecciones federales de 2015 demostraron que esta forma de lucha no fue aceptada por la sociedad.

Otra alternativa que impulsaba desde principios de 2015 un sector de activistas sociales provenientes de la izquierda católica, encabezado por el obispo Raúl Vera, era la convocatoria a refundar la nación mediante una asamblea constituyente popular desde abajo, no mediada por los partidos.[6] Esta estrategia apuntaba correctamente a la necesidad de refundar el Estado con base en una nueva ley fundamental. Pero esta era y es una tarea de mediano plazo, cuya realización requiere inevitablemente mediaciones institucionales. La definición de una nueva constitución es un proceso que

[6] Véase la página <http://constituyenteciudadana.org/>.

tiene que ser sancionado por leyes e instituciones. En este terreno podría haberse planteado un pacto entre los movimientos sociales y algún partido político: un compromiso para convocar a una asamblea constituyente en un plazo medio, de tal forma que hubiera tiempo para que se desarrollaran los debates, se generaran los consensos y se creara la organización social necesaria para impulsar el proceso. Lamentablemente, este pacto no se produjo y el movimiento ha desaparecido.

La lucha contra la impunidad ha adquirido centralidad en el espacio público y en la agenda de múltiples actores de la sociedad civil en México en los últimos cuatro años. De un lado, la información ya disponible sobre los niveles de corrupción que corroen al régimen son francamente alarmantes, y hay una menor tolerancia de la ciudadanía a los excesos de la clase política. De otra parte, la crisis moral derivada de la violación sistemática a los derechos humanos, que ha implicado la muerte de decenas de miles de personas y la desaparición forzada de por lo menos otras 20 mil, ha creado otro terreno de lucha contra la impunidad. En años recientes se ha construido una plataforma integral de contraloría social en materia de derechos humanos, que consiste en la articulación nunca antes lograda de instituciones internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU), ONG internacionales (Amnistía Internacional, Freedom House, etc.), ONG mexicanas (Centro PRO, Fundar, AMDHD, etc.), instituciones formales mexicanas (Comisión Nacional de Derechos Humanos), ONG regionales (Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, etc.) y movimientos sociales locales centrados en la búsqueda de desaparecidos. Se ha articulado un mecanismo integral de rendición de cuentas (Fox, 2001), fundado en alianzas entre actores e instituciones locales, nacionales e internacionales (Olvera, 2017b).

A pesar de la magnitud del esfuerzo emprendido, no ha habido resultados efectivos. La Comisión Independiente de Expertos Internacionales para el Caso de Ayotzinapa terminó su misión sin lograr resolver el caso, y se ha ratificado la impunidad en los otros casos emblemáticos de abuso de la fuerza por parte del ejército y la policía en México. Se vive un periodo de grave crisis de legitimidad del régimen, pero al mismo tiempo ha quedado claro que la gran alianza de movimientos e instituciones de derechos humanos es incapaz de obligar al régimen a reconocer sus errores, castigar a los responsables de los excesos más graves y reparar el daño. Hay una urgencia de pasar a otra escala de la acción colectiva, que exige el despliegue de un movimiento social más amplio y posiblemente su articulación con la política electoral en algún momento.

En el campo de la lucha contra la corrupción sucede algo similar. Hay una alianza de facto entre actores de la academia, ONG profesionales mexicanas, algunas universidades públicas e incluso ciertos miembros de la clase política, que ha impulsado y logrado la aprobación de una nueva e integral legislación anticorrupción. Sin embargo, no se ha logrado completar el proceso a nivel federal ni mucho menos extenderlo a los estados, ni la plena homologación legal en todos los estados con la nueva Ley Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. El régimen se resiste a la construcción de instituciones eficaces de transparencia y lucha contra la corrupción.

En realidad, la corrupción y la violación sistémica de los derechos humanos constituyen elementos fundamentales de la gobernabilidad del régimen. La corrupción es el principal mecanismo de comunicación y negociación interna de la clase política y de ésta con los actores del mercado. Abatir la corrupción lastimaría el orden informal e ilegal que aceita las relaciones sociales en el campo político. No se pueden evitar los excesos en materia de derechos humanos sin un sistema de justicia funcional, el cual es antitético con un régimen basado en la discrecionalidad y la corrupción, incluida la que involucra alianzas perversas entre políticos y criminales. Nos encontramos frente a los límites del régimen actual, y su crisis no puede terminar sino con una salida electoral radical o con una nueva oleada de movimientos sociales nacionales articulados, que igualmente induciría algún tipo de salida política.

Es importante considerar con seriedad los alcances y límites que el movimiento de los derechos humanos tiene en un régimen semidemocrático como el actual. A pesar del despliegue de amplias capacidades de lucha no se logra mover al régimen. La política de la influencia de las elites civiles se demuestra impotente frente a la cerrazón del Estado.

Para evaluar los alcances reales de las luchas por el control social democrático es preciso entender a fondo la naturaleza del régimen político, así como la composición y complejidad de la sociedad civil. Cabe recordar que en la lucha contra la impunidad el componente popular es relativamente débil. La coalición realmente existente se presenta como una suma parcial de organizaciones de víctimas y familiares de desaparecidos y algunas ONG de derechos humanos. Lamentablemente, las muchas víctimas directas e indirectas de distintos tipos de corrupción no están organizadas. A nivel colectivo la corrupción implica la violación de derechos humanos, en tanto que esta práctica conduce, indirectamente, a un daño sistemático a la salud y la educación de los mexicanos al privarlas de los recursos necesarios. Pero no es fácil articular un frente popular específicamente orientado a poner fin a la corrupción debido a dificultades organizacionales, la caren-

cia de recursos humanos y materiales, y la dispersión intrínseca que producen las condiciones de existencia de la población vulnerable.

Sin embargo, en la coyuntura actual se torna decisiva la articulación de un movimiento social que incluya por lo menos algunos sectores populares. La lucha contra la impunidad no puede ser sólo una lucha de las elites culturales y políticas de México. De no apostarse por un proyecto de esta naturaleza, los escenarios más probables serían: una nueva derrota de los movimientos sociales y un avance de la restauración autoritaria, así sea en la forma de una alianza PAN-PRD; o la probable emergencia del populismo personal en ausencia de instituciones, de una sociedad civil organizada y de partidos creíbles. Sólo la consolidación de movimientos sociales articulados en torno a un proyecto de transformación del Estado mexicano en un verdadero Estado de derecho, puede evitar alguno de estos desenlaces.

Bibliografía

Alonso, Jorge (2013), "Cómo escapar de la cárcel de lo electoral, el Movimiento *#YoSoy132*", en *Desacatos* 42, mayo-agosto, México, CIESAS.

Álvarez, Lucía (coord.) (2002), *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés Editores.

Aziz Nassif, Alberto (2013), "Paradojas electorales de 2012", en *Desacatos* 42, mayo-agosto, México, CIESAS.

Cancino, César (2002), "De la transición continua a la instauración democrática", en Lucía Alvarez, *op. cit., La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés Editores.

Casar, María Amparo (2015), "Un gobierno en los linderos de la mayoría", en *Nexos*, agosto, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=25831>, consultado el 4 de abril de 2017.

Dagnino, Evelina; Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006), "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE/CIESAS/UV.

Flores Pérez, Carlos Antonio (2013), *El Estado en crisis, crimen organizado y política*, México, CIESAS.

Gibson, Edward L. (2013), *Boundary Control, Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Katz, Richard y Peter Mair (2004), "El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos", en *Zona Abierta,* núm. 108-109, pp. 9-42.

Méndez de Hoyos, Irma y Nicolás Loza Otero (coords.) (2013), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, FLACSO.

O'Donell, Guillermo (ed.) (2004), *Informe sobre la democracia en América Latina*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Olvera, Alberto J. (coord.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana.

Olvera, Alberto J. (2007), "Resistencia política y sociedad civil. El PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana", en Gustavo Vega (ed.), *México ante los retos del futuro*, México, El Colegio de México.

Olvera, Alberto J. (coord.) (2010), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México,* México, CIESAS/Universidad Veracruzana.

Olvera, Alberto J. (2011), "¿Existe la democracia delegativa en México?, Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en México" en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Hugo Quiroga (eds.), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.

Olvera, Alberto J. (2012a), "De cómo y por qué la (precaria) democracia mexicana ha ignorado los derechos humanos", en Isidoro Cheresky (comp.), *¿Qué democracia en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo/CLACSO.

Olvera, Alberto J. (2014), "Ciudadanía y Participación Ciudadana en México", en Florescano, Enrique y José Ramón Cossío (eds.), *Hacia una nación de ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Biblioteca Mexicana).

Olvera, Alberto J. (2015), "Elecciones presidenciales en México 2012, la restauración precaria", en Silvia Gómez-Tagle (coord.), *Alternativas para la democracia en América Latina*, México, El Colegio de México.

Olvera, Alberto J. (2016), "La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año LXI, núm. 226, México, UNAM.

Olvera, Alberto J. (2017a), "Causas y consecuencias de la crisis política en Veracruz", en *La Palabra y el Hombre* 39, nueva época, Revista de la Universidad Veracruzana, enero-marzo de 2017, Xalapa, pp. 35-41.

Olvera, Alberto J. (2017b), "Legitimidad en el movimiento de derechos humanos en México. Trayectoria histórica y retos del presente", en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (eds.), *La legitimidad como desafío*

democrático, expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
Olvera, Alberto J. (ed.) (2018), *Veracruz en su laberinto, crisis política, desastre fiscal y resistencia social durante el gobierno de Javier Duarte*, Xalapa, Universidad Veracruzana.

Autodeterminación y florecimiento humano. Reflexiones sobre desarrollo, la política social y la pobreza

Julio Boltvinik*

El concepto de desarrollo

De la autodeterminación a la subordinación global

Paul Baran, en *La economía política del crecimiento*, concluyó que la diferencia específica que explica el rápido desarrollo de Japón, a pesar de su arribo tardío al capitalismo, es el hecho de que nunca fue una colonia, siempre fue un país independiente, *autodeterminado*. La experiencia reciente vuelve a mostrar que los países exitosos han sido los que han determinado autónomamente su agenda de desarrollo, como Corea del Sur y Taiwán. Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, ha dicho que los países que han tenido mayor éxito en la globalización *determinaron su propio ritmo de cambio* y *rechazaron las presunciones del Consenso de Washington*, que postulan un rol mínimo para los gobiernos y rápidos procesos de privatización y liberalización.[1]

Las lecciones son contundentes: *la autodeterminación es condición necesaria del desarrollo*. Lo mismo ocurre a nivel individual. La sobreprotección frena el impulso innato al desarrollo de capacidades, vuelve dependientes a los niños y atrofia su desarrollo. Algo similar ocurre con los pueblos dependientes. En condiciones de autodeterminación, las personas y los pueblos *aprenden a hacer lo que tienen que hacer; desarrollan las capacidades que necesitan desarrollar*, *las capacidades socialmente necesarias*. Fernando Hiriart contaba cómo un pequeño grupo de ingenieros, él entre ellos, acometió en

* El Colegio de México.

[1] Joseph E. Stiglitz, "Globalism's Discontents", en *The American Prospect*, vol. 13, núm. 1, enero de 2002, traducido en *Perfil, La Jornada*, 19 de enero de 2002. En la cita he preferido mi propia traducción.

los años treinta del siglo pasado la tarea de diseñar y calcular las grandes represas hidráulicas. No lo habían hecho nunca, ni había en México nadie con esa experiencia. Enfrentaron el problema y lo resolvieron porque era una necesidad social y porque había una decisión política que los estimulaba. *Desarrollaron las capacidades socialmente necesarias*. Esta anécdota se sitúa en un momento en el que *nacía en México un proyecto de autodeterminación nacional* que duró medio siglo y que transformó radicalmente al país. En los años setenta se limitó el campo de la inversión extranjera, se estimuló la asimilación y difusión tecnológica, se creó el Conacyt para impulsar la ciencia y la tecnología nacional, y se impulsó vigorosamente la educación superior pública. Esta última fase del modelo de autodeterminación, aunque resultó fallida, buscaba *crear la necesidad social y las oportunidades para desarrollar capacidades tecnológicas y científicas avanzadas*.

Mientras que la dependencia reduce el campo de las capacidades socialmente necesarias, la autodeterminación lo amplía mucho. Para que la autodeterminación se traduzca en un proceso de desarrollo se requieren masas críticas mínimas de recursos y capacidades previas. Es decir, la autodeterminación es condición necesaria pero no suficiente. Cuba y las zonas gobernadas por el EZLN muestran los límites de la autodeterminación en condiciones de aguda escasez de recursos.

El *proyecto de autodeterminación nacional fue sustituido por la subordinación global* a partir de 1983. Algo similar ocurrió en muchos otros países de América Latina. En la subordinación ya no hay proyecto nacional, el futuro de la nación depende de los poderosos y del mercado. La subordinación global, que supone plena obediencia a los poderes mundiales, parte de premisas opuestas a las de la autodeterminación. Si ésta parte de la fe en nuestras propias potencialidades (podemos lograr solos el desarrollo si así nos lo proponemos), aquélla *supone que dependemos totalmente del capital y la tecnología provenientes del exterior*. Por tanto, en vez de limitar la inversión extranjera, debemos invocarla mediante toda clase de rituales y complacerla. La subordinación global, al suponer la inevitabilidad de la dependencia empresarial y tecnológica, *destruye las condiciones de la necesidad social del desarrollo de muchas capacidades*.

En la subordinación global en la que vivimos, de lo que se trata es de aceptar las reglas dictadas por los que "saben y pueden", cumplirlas fielmente y preparar nuestros recursos humanos *para hacer lo que en la nueva división internacional del trabajo nos toca: operar lo que ha sido desarrollado y diseñado en el exterior*. La división internacional del trabajo ya no es tanto entre producción primaria e industrial, sino entre desarrollo-diseño y operación. Ahora buena parte de la producción de bienes industriales se lleva a cabo físicamente en los países débiles. Las computadoras se desarrollan y dise-

ñan en Estados Unidos, pero se "producen" en una cadena fragmentada en diversos países de la periferia. Los libros se escriben en el primer mundo, pero se imprimen en el tercero. Los del primer mundo llevan a cabo las labores creativas, nosotros las repetitivas.

El personal que va a operar estas "fábricas de movimientos repetitivos normados desde afuera" requiere de una educación que es cualquier cosa, menos el desarrollo de *capacidades de pensamiento independiente y crítico*. No necesitamos personal que desarrolle tecnología. Eso sí, se requerirán muchos abogados y administradores y muchos técnicos medios. El modelo de universidades tecnológicas impulsado por Zedillo es el modelo ideal de educación superior para un país maquilador. Si la estructura productiva dependiente hace innecesarias la mayor parte de las capacidades científicas y tecnológicas, la preparación universitaria de alto nivel, que busca desarrollar esas capacidades, resultará inútil en una muy alta proporción de los casos. Esto es así porque las capacidades sólo se realizan al aplicarlas y porque su pleno desarrollo sólo se alcanza en aplicaciones que supongan un reto, es decir, que vayan más allá de la rutina. *La subordinación global es pobreza de espíritu para todos y, para la mayoría, es también pobreza material.*

Hacia una definición del desarrollo

Con lo anterior se reúnen los elementos para intentar una definición del desarrollo centrado en los conceptos de necesidades y capacidades (en el sentido lato del término capacidades y no en el que le ha dado Amartya Sen), la unidad de las cuales Marx denominó las fuerzas esenciales humanas. Ambas (mutuamente condicionadas) determinan al individuo concreto activo. Como ser activo, el ser humano sólo puede satisfacer sus necesidades mediante el desarrollo de sus capacidades. Partiendo de esta idea de Marx, he desarrollado un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano,[2] que define como elemento constitutivo del eje de florecimiento humano el desarrollo de las fuerzas esenciales humanas. Según esta visión, el individuo no es individuo humano sino *en la medida en que se apropia de las capacidades*, formas de conducta e *ideas* creadas por las generaciones precedentes y las asimila a su actividad. La persona rica *es* la que *necesita mucho (cualitativa y cuantitativamente) y ha desarrollado sus capacidades en profundidad y en extensión* (se ha apropiado ampliamente de las capacidades generadas por las generaciones precedentes).

[2] Julio Boltvinik, "Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano", tesis de doctorado, Guadalajara, CIESAS-Occidente, abril de 2005.

El florecimiento humano lo concibe Marx, según la genial interpretación de György Márkus,[3] como la realización del "ser humano", de la "esencia humana", en la existencia individual concreta, es decir la medida en la cual el individuo se despliega libremente, multilateralmente. Este despliegue se expresa en el desarrollo y la ampliación de sus necesidades y capacidades que tienden a la universalidad. Su conciencia y su socialidad tenderían también a la universalidad. Sin embargo, durante el largo periodo de la alienación, de la prevalencia de la división social espontánea del trabajo, pueden coexistir la creciente universalidad del "ser humano", es decir, la multilateralidad social, con la creciente unilateralidad de los individuos. Márkus considera necesario, por lo anterior, realizar la evaluación *tanto a nivel societal como individual*. He adoptado esta postura y, por tanto, he subdividido el eje de florecimiento humano en estos dos niveles. He denominado progreso social al primero y desarrollo de las fuerzas esenciales humanas al segundo. El progreso social lo concibe Márkus como la *constitución de los presupuestos de un desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas*.

Ejemplifiquemos con el desarrollo industrial. En el periodo en que predominó la autodeterminación nacional, en América Latina aspirábamos al desarrollo industrial propio, basado en empresas nacionales. La inversión extranjera la conocíamos muy bien en las plantaciones y en las explotaciones petroleras y mineras, y sabíamos que *eso* no era el desarrollo. Para desarrollarnos requeríamos *nuestra* propia *capacidad* industrial. Subrayo las palabras *nuestra* y *capacidad* con todo propósito. La capacidad industrial propia no es el funcionamiento en nuestro territorio de empresas modernas que contratan trabajadores mexicanos. *Eso tampoco es el desarrollo*.

Arriba expresamos la definición de progreso social. Podemos pensar que la de desarrollo económico es un subconjunto de aquélla. Si progreso social es la constitución de los presupuestos (o condiciones) del desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas (necesidades y capacidades), el *desarrollo económico* lo podemos identificar como la *creación de los presupuestos del desarrollo irreprimido y rápido de las necesidades económicas y las capacidades productivas*. Entre éstas, son centrales las *capacidades para generar, adaptar y asimilar tecnologías (incluyendo las avanzadas) y para crear y gestionar empresas propias que operen esas tecnologías*. Capacidades empresariales, tecnológicas, de trabajo e intelectuales. Cuando una empresa extranjera ensambla (o fabrica) un producto, incluso si es tecnológicamente avanzado, digamos una computadora, ello no necesariamente conlleva el desarrollo de algunas o todas las capacidades mencionadas. Si

[3] György Márkus, *Marxismo y "antropología"*, Barcelona, Grijalbo, 1973 y México, 1985.

la empresa es 100% extranjera, *no hay desarrollo empresarial mexicano*. Si la tecnología del producto y del proceso ha sido diseñada en otro país y se instala la fábrica sin la participación de la ingeniería nacional, *no hay desarrollo de capacidades tecnológicas*, aunque si la empresa es operada por técnicos y administradores nacionales puede haber aprendizaje industrial y administrativo, desarrollándose algunas capacidades menores al respecto. Una parte de la inversión extranjera ha consistido en la compra de empresas nacionales preexistentes (banca, empresas comerciales, ferrocarriles, etc.), en cuyo caso hay un desmantelamiento de las capacidades empresariales nacionales y se genera un efecto negativo, en el mismo sentido, en la cadena de proveedores de servicios, ya que la empresa extranjera prefiere sus proveedores extranjeros a los nacionales. *Se atrofian muchas capacidades nacionales*.

En los años del desarrollo autodeterminado, la aspiración era que las empresas fuesen nacionales (o una asociación con extranjeros), y que el proceso de producción y desarrollo tecnológico estuviese cada vez más integrado en el país. En esas condiciones, tanto en empresas públicas como privadas —aunque en mayor grado en las primeras, que incluso crearon sus propios institutos de investigación— se desarrollaban todas las capacidades enumeradas. Aunque una evaluación completa requeriría una investigación especial, la conclusión parece inevitable: *la subordinación global atrofia muchas capacidades y genera mucho menos que la autodeterminación*. El desarrollo económico logrado, incluso si hay crecimiento económico, es negativo.

Cuando hay crecimiento económico, particularmente en condiciones de apertura económica, *se desarrollan* de manera acelerada lo que llamé arriba las *necesidades económicas de la población*. Una parte de ésta va requiriendo de manera creciente una variedad más amplia y compleja de bienes y servicios. Es lo que Márkus llama la riqueza *objetual* de las necesidades humanas y lo considera como una de las condiciones del desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas, lo que hemos definido como "progreso social". Para la humanidad en conjunto, las mayores necesidades objetuales significan (la otra cara de la moneda) mayores capacidades productivas. Pero esta ecuación no funciona, necesariamente, para un país. A las mayores necesidades objetuales en México (piénsese sólo en teléfonos celulares, computadoras, internet), dadas las condiciones de subordinación global, no corresponderán mayores capacidades productivas sino sólo una mayor dependencia de las capacidades tecnológicas, empresariales y productivas desarrolladas en otros países, incluso si algunos de estos bienes se ensamblan o "fabrican" en el país. Se amplía así *la brecha entre capacidades y*

necesidades económicas, brecha que se constituye en indicador objetivo de la dependencia económica.

Elementos de análisis de la realidad económica y social de México

De la articulación a la desarticulación entre política económica y social

Aunque en el funcionamiento esencial de las sociedades capitalistas lo que cuenta en última instancia es la generación de ganancias, entre mediados del siglo XIX y 1980, la mayoría de las sociedades impusieron límites importantes a las consecuencias de la codicia desmedida que la búsqueda de ganancias produce. Sin embargo, a partir de 1980, con el fortalecimiento de la nueva derecha y el auge de la globalización, hay un cierto retorno al capitalismo salvaje. La manera oficial de medir el desarrollo sigue siendo el crecimiento del PIB, a pesar de la presencia de diversos indicadores alternativos del desarrollo, entre los cuales el más conocido es el índice de desarrollo humano, que calcula anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A continuación presento de manera esquemática, y poniendo énfasis en los aspectos cualitativos, una evaluación del desarrollo nacional centrada en el bienestar de la población. Es una síntesis de un largo trabajo publicado en inglés,[4] en el cual aplico el método de medición del progreso social que desarrollé en 1990.[5] El cuadro anexo presenta una evaluación de las tres últimas décadas del segundo milenio en México. Cada década se presenta en una columna, de tal manera que la lectura vertical del cuadro permite una evaluación de los logros y fracasos del desarrollo nacional en cada una de las décadas.

De manera simplificada, podemos formar dos grupos de indicadores para analizar la evolución de la pobreza y el bienestar. Por una parte, los ingresos de los hogares, y por la otra, la satisfacción de sus necesidades básicas (educación, acceso a servicios de salud, vivienda y sus servicios). Cuando los ingresos son menores que la línea de pobreza o norma de ingresos, se ori-

[4] Julio Boltvinik, "Welfare, Inequality and Poverty in Mexico, 1970-2000", capítulo 11 de Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Palo Alto, Stanford University Press, 2003.

[5] Meghnad Desai, Amartya K. Sen y Julio Boltvinik, *Índice de Progreso Social. Una propuesta* (inglés y español), Bogotá, PNUD, 1991. El libro consta de tres capítulos y una introducción. Soy autor de ésta y del capítulo 2. Libro reeditado en 1998 por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Colección Nuestro Mundo.

Concepto	*Años setenta*	*Años ochenta*	*Años noventa*
1. Oportunidades para el bienestar social	Aumento rápido	Caída rápida	Aumento lento, con fluctuaciones
2. Oportunidades no igualitarias para el bienestar social (logros medios)	Aumento rápido	Caída	Aumento, con fluctuaciones
3. Igualdad (ingresos)	Aumento rápido	Caída rápida	Caída lenta, con fluctuaciones
4. Igualdad (educación)	No disponible	Caída lenta	Caída
5. Igualdad (tiempo libre)	No disponible	Aumento	Caída rápida, con fluctuaciones
6. Pobrezas de educación, vivienda y sus servicios	Caída muy rápida	Caída	Caída rápida
7. Pobrezas de salud y seguridad social	Caída muy rápida	Caída	Caída lenta
8. Pobreza de ingresos	Caída muy rápida	Aumento muy rápido	Aumento, con fluctuaciones
9. Pobreza integrada (MMIP)	Caída muy rápida	Aumento rápido	Aumento lento, con fluctuaciones
10. Mortalidad infantil, preescolar y escolar	Caída muy rápida	Estancamiento en parte del periodo	Caída rápida (excepto alrededor de 1995)
11. Gasto público social per cápita	Aumento muy rápido	Estancamiento (leve aumento)	Aumento
12. Caracterización de las políticas públicas	Fase final desarrollo hacia adentro	Estabilización e inicio del modelo neoliberal	Ajuste estructural y consolidación del modelo neoliberal

gina la pobreza de ingresos. Cuando las personas o los hogares no alcanzan la norma de satisfacción de las necesidades básicas, se originan las pobrezas de educación, salud, etc. De manera esquemática podemos situar dos grupos de políticas públicas como determinantes importantes, aunque no únicos, de la evolución de cada uno de nuestros grupos de indicadores de bienestar. Por una parte, la política económica como uno de los determinantes del ingreso de los hogares; por la otra, la política social como determinante central de la satisfacción de necesidades básicas específicas. De esta manera, la evolución observada del bienestar puede verse como reflejo de la acción conjunta de la política económica y la social.

En los años setenta ambas actuaron en la misma dirección, mejorando ambas dimensiones del bienestar (reduciendo la pobreza por ingresos y las pobrezas específicas), lo que se habría reflejado en una baja acelerada de las tasas de mortalidad. Es decir, *habría habido aquí una articulación virtuosa de ambas políticas*. En los años ochenta, en cambio, la política económica (y la crisis) llevaron al aumento de la pobreza por ingresos, empujando las tasas de mortalidad hacia arriba, mientras la política social mantuvo el nivel de los servicios sociales básicos (educación y salud), y continuó ampliando la cobertura de agua entubada, drenaje y electricidad, empujando las tasas de mortalidad hacia abajo. El empuje en direcciones opuestas que ejercieron ambas políticas se tradujo en un estancamiento en las tasas de mortalidad de los grupos en edades pre-productivas. En los noventa, hay una vuelta a la baja acelerada de las tasas de mortalidad de los grupos de menor edad, pero oscurecido por el estancamiento en los niveles de mortalidad de los grupos en edades productivas. Las políticas económicas y sociales siguen actuando en sentidos opuestos, como se refleja en la caída de casi todas las pobrezas por NBI, el estancamiento en la de salud y seguridad social, y el aumento de la pobreza de ingresos.

Entre 1970 y 1981-1982 (la última fase del desarrollo hacia adentro) se observa una sinergia positiva en todos los aspectos del bienestar social de México. El objetivo central de la política pública fue mantener el crecimiento económico a pesar del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones[6] y generar empleos bien remunerados. Las políticas salariales protegieron los salarios reales, que continuaron creciendo hasta 1981.[7] Sin

[6] Véase a este respecto Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, "Origen de la crisis económica de México: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en Rolando Cordera (coord.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana: ensayos de interpretación histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

[7] Al respecto véase Julio Boltvinik, "Condiciones de vida y niveles de ingreso en México, 1970-1995", en José Antonio Ibáñez Aguirre (ed.), *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social*, México, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana, 1998, pp. 259-270.

embargo, el punto más alto en la participación de los salarios en el producto interno bruto (la llamada distribución funcional del ingreso) se alcanzó en 1976. Las oportunidades para el bienestar social[8] aumentaron como resultado de logros medios más altos y mejor distribución del ingreso (la única variable distributiva disponible para este periodo). Los tres órdenes de gobierno contribuyeron significativamente al aumento de estas oportunidades a través de un mayor gasto público que expandió ampliamente el consumo público. Estas mayores oportunidades se tradujeron en una rápida disminución tanto de la pobreza de ingresos como de la pobreza educativa, de espacio de la vivienda, de servicios de la vivienda, de salud y de seguridad social. Las mejores condiciones de vida y el mayor acceso a la atención a la salud explican los muy rápidos descensos en las tasas de mortalidad de los grupos de menor edad. *La articulación entre la política económica y la social fue virtuosa; ambas contribuyeron al mejoramiento de las condiciones de vida.* Sin embargo, el crecimiento logrado —basado en parte en el auge petrolero y en el endeudamiento externo entre 1978 y 1981— no podría haberse sostenido ante cambios radicales en los parámetros externos (la baja repentina en los precios del petróleo y un aumento simultáneo en las tasas internacionales de interés). El periodo terminó con el estallido de la crisis de la deuda en 1982.

En los años ochenta, México sustituyó el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones por el modelo neoliberal orientado hacia afuera, revirtiendo casi todos los logros del periodo anterior. El propósito principal de la política económica —al cual se subordinaron todos los demás objetivos— fue cumplir con el servicio de la deuda externa. La crisis de la deuda no sólo interrumpió el flujo de capital externo, sino también lo revirtió completamente y el país empezó a transferir cantidades sustanciales de capital al exterior, que se financiaron con excedentes muy grandes de comercio exterior. Estos excedentes se hicieron posibles me-

[8] Las oportunidades para el bienestar social (OBS) son el resultado de la combinación de tres indicadores compuestos: el consumo total (privado y público) igualitario por adulto equivalente, el tiempo libre igualitario, y el logro educacional igualitario. La media aritmética de los dos últimos indicadores se multiplica por el primer indicador para obtener OBS. Cada uno de los tres indicadores compuestos es el resultado de combinar el indicador promedio con un indicador de igualdad distributiva a escala social, de ahí el uso de la palabra "igualitario". Los indicadores de logro medio son: el consumo total por adulto equivalente, un índice del tiempo libre disponible para el conjunto de hogares, y un índice del logro medio educativo de todas las personas. Los indicadores distributivos son: el coeficiente de Gini del ingreso de los hogares, la disponibilidad media del tiempo libre entre los hogares pobres como proporción del mismo indicador entre los hogares no pobres; el logro medio educativo de los hogares pobres como proporción del mismo indicador entre los hogares no pobres (véase J. Boltvinik, "Welfare, Inequality, and Poverty", *op. cit.*, pp. 391-402).

diante drásticas reducciones en la demanda agregada interna producidas por la política económica mediante devaluaciones de la moneda, aceleración de la inflación y el mantenimiento de aumentos nominales a los salarios muy por debajo de la inflación. Esta política produjo reducciones drásticas en los salarios reales y en la participación de los salarios en el producto interno bruto, haciendo que los costos del ajuste económico recayesen casi totalmente en los trabajadores.[9] Las oportunidades para el bienestar social sufrieron una rápida disminución como resultado tanto del deterioro del logro promedio, que se expresa en las oportunidades para el bienestar social no ajustadas por la equidad distributiva, como del aumento en la concentración del ingreso (a pesar de la disminución lenta de la concentración en materia educativa y en materia de tiempo libre observada entre 1984 y 1989).

La disminución de las oportunidades para el bienestar social no se tradujo, sin embargo, en aumentos generalizados en todas las pobrezas. A pesar de que la pobreza de ingresos aumentó muy rápidamente, las pobrezas específicas continuaron disminuyendo. Esto se derivó del hecho de que el gasto social no cayó a pesar de la severa crisis de las finanzas públicas. De hecho el gasto social per cápita creció (si bien despacio) en términos reales durante el periodo. El empeoramiento de los componentes del nivel de vida de la población nacional que se satisfacen a través del mercado y que, por tanto, dependen del ingreso monetario de las familias, a la par del continuado mejoramiento en los componentes que no dependen del ingreso monetario de las familias, se tradujo en el estancamiento en las tasas de mortalidad de los grupos de edad más jóvenes. Aunque la política económica pauperizó a la población, la política social actuó en sentido opuesto.[10]

Los años noventa atestiguaron la consolidación del modelo neoliberal, con consecuencias mixtas en el bienestar y la igualdad. El gasto público social creció a un ritmo moderado (debajo de la tasa de los años setenta, pero por arriba de los ochenta). Los logros medios que constituyen el conjunto de

[9] Véase al respecto Julio Boltvinik y Fernando Torres, "Concentración del ingreso y satisfacción de necesidades en la crisis actual", en *El Economista Mexicano*, vol. 19, núm. 3, 1987, pp. 15-36.

[10] Paradójicamente, este periodo, que incluyó la administración de Miguel de la Madrid (1982-1987), puso fin a algunos de los programas orientados a la población pobre que estuvieron en operación durante el gobierno de López Portillo (1976-1982). Descontinuó completamente el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), pero conservó aquellos elementos de Coplamar que habían sido institucionalizados. Entre ellos, IMSS-Coplamar, que continúa operando hasta ahora y provee servicios de salud gratuitos a la población rural no derechohabiente del IMSS (ahora como IMSS-Oportunidades). De manera similar, el programa Conasupo-Coplamar, con el nombre de Diconsa, continúa proveyendo servicios de abasto de productos básicos en las zonas rurales.

oportunidades para el bienestar social sin ajuste igualitario, detuvieron su descenso y (con algunas fluctuaciones) aumentaron. Sin embargo, la desigualdad en el ingreso, en el tiempo libre y en la educación, aumentaron (disminuyeron los índices de igualdad). De hecho en el año 2000 las referidas al ingreso y al tiempo libre descendieron a los valores más bajos observados en toda la serie. Como resultado, las oportunidades para el bienestar social crecieron muy despacio y el siglo terminó en niveles más bajos que los alcanzados en 1981.

En los años noventa la evolución de las pobrezas específicas fue diferente que en los años ochenta. Si bien las pobrezas de educación, vivienda y servicios de la vivienda volvieron a decrecer con rapidez, el valor promedio de las pobrezas de salud y seguridad social experimentaron una disminución muy pequeña como resultado del nulo cambio en la pobreza de seguridad social y una baja media en la pobreza de salud.

Durante este mismo periodo, las tasas de mortalidad mostraron una trayectoria de baja rápida asociada al lento crecimiento de las oportunidades para el bienestar social. Algunas tendencias favorecieron la baja en las tasas de mortalidad en los años noventa, incluyendo el significativo crecimiento de las oportunidades no igualitarias para el bienestar social y el lento, pero positivo, crecimiento en las oportunidades (igualitarias) para el bienestar social. También fueron factores positivos las bajas muy rápidas en las pobrezas de educación, vivienda y servicios de la vivienda, así como el lento decrecimiento de la pobreza de atención a la salud y el aumento en el gasto público social. Los factores desfavorables fueron los descensos en las tres medidas de igualdad, el estancamiento en la pobreza de seguridad social, y el crecimiento en las pobrezas de ingreso y en la pobreza integrada.

Queda abierta la pregunta de si estos cambios son suficientes para explicar la muy rápida caída en las tasas de mortalidad de los menores. Es probable que las modificaciones en los tratamientos médicos y el énfasis en el cuidado materno infantil, así como los cambios en las prácticas reproductivas de la población, también hayan contribuido a este descenso.

En el año 2000, después de casi dos décadas completas de gobiernos neoliberales, las oportunidades para el bienestar social fueron casi 10% más bajas que en 1981, lo que se explica por la incapacidad de la economía (y de la política económica) para lograr un crecimiento sostenido, y por un aumento muy fuerte en la desigualdad. La pobreza de ingresos fue sustancialmente más alta en el año 2000 que en 1981, en contraste con las pobrezas específicas (educación, vivienda, servicios de la vivienda, atención a la salud y seguridad social), que fueron más bajas. El gasto social per cápita, sin incluir subsidios generalizados, fue también mucho más alto. Sin embargo, la pobreza integrada, que incorpora ambos tipos de pobreza, aumentó

en el periodo. Es decir, la baja en las oportunidades se tradujo, en los hechos, en un aumento en la pobreza. Aunque las tasas de mortalidad de los grupos jóvenes fueron, al final del milenio, sustancialmente más bajas que en 1980, los cálculos muestran que podrían haber sido mucho más bajas todavía, que el aumento en la pobreza por ingresos y el aumento en la desigualdad (disminución de la igualdad) frenó el ritmo de disminución de dichas tasas.

Dos problemas nodales de la política social

Dos problemas nodales deben ser enunciados claramente. En primer lugar, *la operación insular de cada secretaría de estado y de algunos organismos descentralizados, como el IMSS, ha llevado a que la única institución que posee una visión integrada de la política social sea la SHCP.*

El segundo problema nodal es la *separación tajante entre la política económica y la social y la subordinación de la segunda a la primera.* En el gobierno federal se ha perdido la convicción de que el propósito central del desarrollo es el bienestar de toda la población, lo que he reformulado en este ensayo como florecimiento humano. Si bien hace algunas décadas la preocupación por el bienestar social era central para casi todas las secretarías de Estado y ello se reflejaba en muchas medidas de política económica global y sectorial, hoy día tal preocupación se ha vuelto un asunto especializado, que sólo compete a las secretarías de lo social (Sedesol, Salud y Educación), mientras que en las demás secretarías y organismos se promueven otros propósitos: control de la inflación, equilibrio presupuestal, inversión extranjera, eficiencia económica.

El modelo neoliberal da lugar al carácter especializado de la atención a la pobreza y a lo social. En efecto, en este modelo se parte de la idea de que si los mercados funcionan bien, la mano invisible producirá situaciones óptimas en las que se alcanzará el máximo bienestar posible. Por tanto, para el neoliberal creyente el objetivo de la política económica global y sectorial es crear las condiciones para que los mercados funcionen bien. Cualquier intromisión que altere los precios relativos distorsiona las señales y aleja a los mercados del óptimo. Por tanto, los agentes públicos que actúan en la política económica abandonan todo interés directo por influir en el bienestar social.[11]

En el modelo anterior, en la medida en que se podía y era bien visto intervenir en los mercados, los agentes gubernamentales influían en el bienestar

[11] Aun peor, los agentes especializados en lo social se contagian de las ideas "exitosas" de sus colegas y buscan introducir en lo social las ideas de mercados y de eficiencia.

social fijando salarios mínimos crecientes en términos reales, estableciendo precios oficiales y subsidios a los bienes básicos. Es decir, determinando (o controlando) una parte importante de las variables fundamentales de las economías: los precios. Esto está ahora prohibido por el Consenso de Washington. Ahora lo que se hace para compensar parcialmente a los asalariados ante la baja en sus salarios reales, es otorgarles un subsidio en dinero a través de la vía fiscal (crédito al salario). Para que los pobres extremos no mueran de hambre, ahora se les dan transferencias monetarias focalizadas.

Se han separado tajantemente los campos de lo económico y lo social. En el primer campo está prohibido pensar en intervenciones con objetivos sociales directos. La separación de las políticas económicas y sociales *y la prevalencia automática de los objetivos de equilibrio económico* sobre cualquier otro *han llevado a la política social a una existencia solitaria,* por llamarla de algún modo, y a su subordinación total a la política económica. Por su parte, *han conducido a la política económica a la insensibilidad total ante las necesidades de la población*.

La adopción de la nueva agenda de pobreza en México

La retórica sobre las políticas públicas de México gira cada vez más en torno al combate de la pobreza. Esta tendencia refleja la presencia simultánea de diversos factores. El primero de ellos es el abandono de las políticas públicas en otras áreas del desarrollo económico y social, actualmente sujetas, cuando menos retóricamente, a los vaivenes de las fuerzas del mercado.[12] El segundo es la agenda impuesta por el Consenso de Washington, según la cual una de las pocas áreas que requieren de una intervención gubernamental activa (porque se reconoce que en ella los mercados son inadecuados) es el combate a la pobreza. El gobierno de México ha venido formulando sus políticas contra la pobreza de conformidad con la "nueva agenda para la pobreza" que promueve el Banco Mundial.[13] El tercer factor es que este énfasis en las políticas indica lo mínimo que tiene que hacer un gobierno para mantener en un nivel manejable el conflicto social ante la pauperización creciente.

El enfoque del gobierno mexicano con relación a la pobreza cambió de manera radical en el decenio de 1990. En décadas anteriores, el gobierno intervino vigorosamente para alterar los parámetros básicos que determi-

[12] Por ejemplo, Jaime José Serra Puche, titular de la Secretaría de Comercio y Desarrollo Industrial (Secofi) durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), sostenía que "la mejor política industrial era ninguna política industrial".

[13] Véase Mick Moore y Stephen Devereaux, "Editorial Introduction: Nationalising the Anti-Poverty Agenda?", en *IDS Bulletin*, vol. 30, núm. 2, 1999, pp. 1-5.

nan la pobreza: se aumentaron los activos de los pobres a través de la reforma agraria, la mejora de las tierras y el ganado, el otorgamiento de crédito y la asistencia técnica. El gobierno también ejerció influencia sobre los precios relativos de los bienes y servicios que compran y venden los pobres —a través de subsidios a los insumos, a los artículos básicos y a los bienes al consumidor—; estableciendo precios de garantía; con el aumento a los salarios mínimos y públicos reales y el consecuente aumento indirecto de los salarios promedio. A través de la oferta directa de servicios como el transporte, o subsidiando el prestado por los particulares, y de una intervención en los mercados de artículos básicos para evitar las ganancias excesivas y la especulación. Adicionalmente, mejoró las condiciones de vida de la población mediante los servicios universales de educación básica gratuita, servicios de salud y la ampliación de la seguridad social.

Esta antigua agenda que se desarrolló de manera autónoma en México —aunque sin duda influenciada por el keynesianismo y por las ideas que fomentó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— fue más un programa para el desarrollo y la justicia social que una agenda para luchar contra la pobreza. El razonamiento implícito fue que, puesto que la pobreza aumenta por causas múltiples, las políticas de desarrollo para contrarrestarla deberían afectar todos los factores de la producción y corregir las asimetrías que daban lugar a tal aumento. Los programas sociales —la educación en especial— fueron en su mayoría universales y gratuitos, y aunque existieron programas dirigidos a grupos específicos, éstos siempre tuvieron un papel secundario.[14] El gobierno manejó directamente estos programas y distribuyó sus beneficios en especie.

Por el contrario, según la Nueva Agenda para la Pobreza (NAP), las intervenciones del gobierno no deben alterar las señales del mercado —y sólo puede subsidiarse la demanda (nunca la oferta), de preferencia a través de transferencias monetarias. Los precios relativos no deben alterarse para evitar "distorsiones a los incentivos económicos". El crecimiento debe estar sujeto a las fuerzas libres del mercado, de manera que la única función del Estado sea ayudar a quienes no pueden participar por su cuenta en el "juego del mercado" —es decir, quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema. La NAP no considera que la pobreza no extrema sea un problema que amerite la intervención del Estado. De hecho, se pronuncia en contra de dirigir el gasto social a la población que no está en condiciones de pobreza extrema, concentrando en cambio los recursos en programas que benefician exclusivamente a los pobres extremos. Esta NAP recomienda el

[14] Un ejemplo de esto es Liconsa, aún en operación, que vende leche a precios subsidiados a las familias de bajos ingresos (principalmente) de las áreas urbanas.

cobro de cuotas en programas universales ya existentes, con objeto de evitar un "uso excesivo de lo que ofrecen", para contribuir a su financiamiento y para evitar que los servicios los reciban quienes *no los necesitan*. En los casos en que sea posible, el sector privado debe manejar tales programas dentro de un marco de referencia competitivo, y los servicios deben distribuirse en efectivo o cuasi-efectivo (vales para artículos específicos que puedan utilizarse para "elegir libremente" entre diferentes proveedores privados).

El diagnóstico que subyace a este enfoque es que la pobreza extrema surgió porque la indebida intervención del Estado distorsionó las señales del mercado, y porque la falta de capital humano entre los pobres les impide participar de manera eficaz en el mercado. La pobreza extrema que prevalezca después de haber eliminado las distorsiones y de haber ofrecido apoyos a quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema deberá atribuirse a fallas individuales y, por tanto, no será responsabilidad del Estado.

No hay nada en el análisis realizado que sugiera, siquiera de manera indirecta, que las orientaciones de política social de los años setenta fuesen ineficientes. El juicio simplista en el cual se basó el vuelco a los programas focalizados, que sostiene que el gasto no focalizado supone desperdicio de recursos, no toma en cuenta la complejidad de la dinámica social que, al transformar radicalmente para grandes sectores de la población el acceso a bienes y servicios, puede significar un cambio cultural que convierte los bienes o servicios de referencia en una necesidad social, ni las enormes ineficiencias y distorsiones que se generan como consecuencia de la focalización individualizada. La aceptación acrítica del enfoque focalizado por su supuesta mayor eficiencia, olvida los siguientes elementos que llevan a la conclusión opuesta:

a) Los programas focalizados *parecen* más eficientes que los universales cuando sólo se toman en cuenta los errores de inclusión (incluir a no pobres) ya que están diseñados para minimizar estos errores (aunque en la práctica no lo logran del todo), pero cuando también se toman en cuenta los errores de exclusión (excluir a pobres, que crecen explosivamente siempre que un programa universalista es sustituido por un programa focalizado) la apariencia anterior se desvanece y la verdad se hace visible: *los programas focalizados a individuos/hogares son menos eficientes que los universales*. También es necesario tomar en cuenta que el costo social de un error de exclusión (como dejar sin atender a una persona desnutrida) es varias veces más alto que el de un error de inclusión (atender a un no desnutrido).

b) La focalización individual a hogares y personas conlleva costos administrativos directos. También, de manera asociada a la lucha (casi inevitable) que establece la autoridad para atrapar a quienes proporcionan información falsa para aparentar que cumplen los requisitos de la focalización, la autoridad termina invadiendo la privacía y ofendiendo la dignidad de todos los que aspiran a obtener los beneficios (sean o no mentirosos).
c) Que, como consecuencia de los problemas apuntados en el párrafo precedente, el objetivo teórico de minimizar el error de inclusión queda lejos de cumplirse y se presentan muchos errores de exclusión, entre otras razones porque muchos que sí cumplen las condiciones, se ven desalentados.[15]

Nada hemos encontrado, pues, que justifique el cambio hacia la Nueva Agenda de Pobreza (NAP). Moore y Devereaux, editores del número 30, dedicado a pobreza, del *IDS Bulletin* (publicación del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Gran Bretaña), a quienes hemos citado antes, hacen notar que la agenda de pobreza puesta en vigor por el gobierno mexicano a partir del periodo de Ernesto Zedillo es una reproducción de la agenda internacionalmente definida, que fue puesta en el escenario internacional por el Informe Mundial de 1990 del Banco Mundial, y la califican como una agenda conservadora y como *"save-tax-payers-money-at-all-costs"* ("ahórrense recursos de los causantes a toda costa"). También están en lo cierto cuando señalan la necesidad de nacionalizar la agenda de pobreza de cada país. Es decir, que cada país defina la agenda en función de sus propias necesidades.

Propuesta institucional para articular la política económica y la social

La lucha contra la pobreza y por el florecimiento humano, como lo muestra la evidencia analizada, no puede ser una tarea exclusiva de la política social. La pobreza no puede reducirse sólo con buenos programas dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesario recuperar la *articulación sinérgica entre*

[15] Véanse al respecto los ensayos de Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart, "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", y de Amartya Sen, "La economía política de la focalización", ambos en el número de junio de 2003 de *Comercio Exterior*. Igualmente, véase Julio Boltvinik y Fernando Cortés, "La identificación de los pobres en el Progresa", en Enrique Valencia *et al.* (coords.), *Los dilemas de la política social*, Guadalajara, UdeG/ITESO/UIA, 2000, pp. 31-61.

política económica y política social que, como ya se analizó, se alcanzó en los años setenta (aunque es necesario hacerlo con una política que resulte sustentable). Es además necesario rebasar la separación tajante entre ambas políticas y la subordinación de la política social a la económica. En las condiciones actuales no se puede superar la pobreza ni fomentar exitosamente el florecimiento humano. Para vencer esta situación, *hacer posible la articulación sinérgica buscada entre ambas políticas, superar la subordinación de la política social a la económica, eliminar la división tajante entre ambas y recuperar la sensibilidad social y el interés por influir en el bienestar social en las áreas económicas de la administración, será necesario, en materia institucional en el gobierno federal, hacer los siguientes cambios:*

a) Definir el florecimiento humano, en vez de la estabilidad o el crecimiento de las variables macroeconómicas, como el objetivo rector de todas las políticas públicas. Para que esta definición no sea sólo retórica y se convierta en la auténtica guía del quehacer gubernamental, hay que dejar de evaluar el desarrollo a través del crecimiento del PIB (que pone en el centro a las cosas) y hacerlo mediante índices que pongan en el centro a las personas y su florecimiento (progreso social, desarrollo de necesidades y capacidades, disminución de la pobreza, autodeterminación nacional). El principio fundamental es que la economía debe ser el medio para el fin único, que debe ser el bienestar (florecimiento) de las personas.
b) Para llevar a cabo esta nueva evaluación del desarrollo debe crearse, mediante reforma constitucional, un organismo autónomo del Ejecutivo federal, que podría denominarse Instituto Nacional de Evaluación del Desarrollo (INED), presidido por un cuerpo colegiado cuyos integrantes deberán cumplir estrictos requisitos y ser nombrados por un mecanismo que garantice su plena independencia de los demás poderes.
c) Además de la evaluación del desarrollo en conjunto, mediante la medición del progreso social e indicadores similares, este organismo llevaría a cabo las siguientes tareas: *i)* evaluación *ex ante* del impacto en el florecimiento humano de las medidas de política económica que se planeen adoptar; *ii)* medición de la pobreza, y *iii)* evaluación de las políticas y programas públicos sectoriales.[16] En todos los casos, el criterio central de evaluación sería el mismo: el florecimiento humano. Con ello se restablecería el interés por el bienestar (florecimiento) en los funcionarios de todos los sectores, y se superaría la separación

[16] En los pocos casos en los que existe un organismo sectorial de evaluación, como en los sectores desarrollo social y educación, sus funciones y personal serían absorbidos por el INED.

tajante entre la política económica y la social. Todos los actos del INED, igual que de los organismos sectoriales de evaluación, serían públicos y se difundirían ampliamente. El INED estaría abierto, obligatoriamente y por disposición constitucional, a la participación de la sociedad.

d) También mediante reforma constitucional se estipularía el *funcionamiento obligatorio del gabinete del Ejecutivo federal y de los subgabinetes temáticos.* Tanto el gabinete como los subgabinetes serían presididos *por el presidente de la República.* Las sesiones de los gabinetes y subgabinetes, y sus acuerdos, serían obligatorias para la validez legal de diversos actos del Ejecutivo federal. El gabinete aprobaría el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a partir de los proyectos de subpresupuestos temáticos integrados por los subgabinetes. Por lo que hace a los temas que aquí más interesan, habría un subgabinete económico, un subgabinete social y un subgabinete de lucha contra la pobreza. Este último aprobaría el presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza. Casi todas las secretarías de Estado participarían activamente en el programa de lucha contra la pobreza que sería presidido por el presidente de la República. Esta lucha dejaría de ser una tarea (casi) exclusiva de la Sedesol. Esta secretaría actuaría como el secretariado de este gabinete.

e) En la definición de lo económico y lo social, para fines del funcionamiento de los gabinetes, se ampliaría el campo de acción de la política social para que incluya no sólo sus ámbitos tradicionales, sino también los elementos que se suelen manejar como parte de la política económica e inciden directamente en el ingreso de los hogares: *políticas de empleo, de salarios, y de promoción y fomento de la economía popular.*

f) El gabinete de lucha contra la pobreza aprobaría, como se dijo, un proyecto de presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza, que incluiría las actividades en la materia que actualmente se presupuestan en ramos administrativos diversos (educación pública, salud, agricultura, trabajo, comunicaciones y transportes, medio ambiente y otros). La asignación de recursos a este presupuesto etiquetaría los recursos que la nación decide destinar en beneficio de los pobres para que no puedan transferirse a otros usos.

Esbozo de una estrategia de superación de la pobreza

El concepto de desarrollo aquí presentado, tanto en su más amplia dimensión como progreso social, como en la más restringida de desarrollo econó-

mico, especifica el *objetivo de las políticas públicas: el desarrollo de las necesidades y capacidades de la nación y, en particular, de las necesidades económicas y las capacidades productivas*. Estas últimas tienen un carácter mucho más instrumental que otras necesidades y capacidades (como las cognitivas, emocionales y de crecimiento) que son fines en sí mismas.

De lo dicho se desprenden algunas condiciones mínimas para el desarrollo de las fuerzas esenciales humanas. Situémonos de momento en el nivel societal, en lo que se refiere al progreso social y el desarrollo económico. La autodeterminación es una condición central de posibilidad del progreso social y del desarrollo económico, pero no es la única condición. Otras son la presencia de una masa crítica de capacidades y de recursos. Como se dijo antes, en condiciones de aguda escasez de recursos el desarrollo se vuelve imposible incluso en presencia de la autodeterminación. A nivel nacional, México no tiene esa escasez aguda de recursos ni carece de la masa crítica de capacidades, pero estas condiciones sí están presentes en muchas regiones y en casi todas las microrregiones del país. El desarrollo es posible en México si recuperamos la autodeterminación. Sin embargo, muchas regiones padecen una aguda escasez de recursos y requieren el apoyo de la nación. Cumplidas esas condiciones, el desarrollo en México será posible.

Definido el progreso social como el único objetivo de las políticas públicas a escala social, y el desarrollo económico como instrumento de éste, es necesario definir el *papel* que tiene *la superación de la pobreza* en la búsqueda de tales objetivos. Al igual que hemos distinguido progreso social y desarrollo económico en el nivel societal, conceptos ambos que pueden medirse en una escala que en el extremo inferior podría caracterizarse como atraso social y subdesarrollo económico, en la pobreza (cuya contraparte evidente es la riqueza) también distinguimos la pobreza humana y la pobreza económica. La superación de esta última es una condición necesaria, pero no suficiente, para la superación de la pobreza humana (que equivale al florecimiento humano o riqueza humana).

La superación de la pobreza económica es una premisa básica del proyecto nacional de florecimiento humano, pues en él un principio igualitario mínimo es el de que todos deben tener la *oportunidad efectiva* para el florecimiento humano, la que sólo puede existir para quien no vive en condiciones de pobreza económica. *Se fundamenta así un derecho humano que sintetiza diversos derechos sociales, el derecho a no vivir en la pobreza, o el derecho a un nivel de vida digno.*

¿Qué debe hacerse para superar la pobreza económica? ¿Qué relaciones hay entre la política de lucha contra la pobreza, la política económica y la social? ¿Qué hacer para alcanzar el derecho humano a no vivir en la po-

breza? La propuesta aquí planteada, en congruencia con lo señalado en la sección anterior es, en primer lugar, que la política de lucha contra la pobreza no está formada por un programa, ni por el conjunto de los programas de una secretaría, ni por el conjunto de la política social y la económica, sino por todo esto más la aplicación sistemática de algunos principios y criterios en todas las políticas. Una política de lucha integrada contra la pobreza económica tiene que abordar todas las variables que determinan la situación económica de personas y hogares. Una primera guía para identificar estas variables es lo que he llamado las fuentes de bienestar de los hogares. Éstas son: *a)* el ingreso corriente (monetario y no monetario); *b)* los activos básicos (vivienda y su equipamiento); *c)* activos no básicos (propiedades líquidas o no y capacidad de endeudamiento); *d)* titularidades de acceso a bienes y servicios gratuitos o altamente subsidiados; *e)* los conocimientos y capacidades; *f)* el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico y educación.

Una política integrada de lucha contra la pobreza debe promover el aumento de todas las fuentes de bienestar de los hogares, así como establecer mecanismos de seguridad social para evitar su deterioro ante los riesgos comunes de la vida. En lo que sigue se presenta una *enumeración no exhaustiva* de algunos elementos de las políticas de lucha contra la pobreza clasificados según la fuente de bienestar sobre la que actúan en vertientes. Nótese que las vertientes y las líneas de acción involucran a toda la administración pública federal y no sólo a la secretaría especializada en la lucha contra la pobreza. Sólo en el contexto del desarrollo (en el sentido aquí definido) cobran sentido los elementos de política que se enuncian a continuación y que siguen la lógica de las fuentes de bienestar.

Enumero y explico someramente algunas líneas de acción para aumentar *el ingreso corriente real de los hogares* en situación de pobreza (o cercanos al umbral de pobreza) y darle estabilidad al ingreso de todos los hogares:

1. *Precios y tarifas (públicas y privadas)*. La política de precios y tarifas de la gasolina, la electricidad, el gas, el agua, el transporte y la telefonía, es una herramienta importante de la lucha contra la pobreza. En ella hay que aplicar algunos principios y criterios muy elementales: *a)* distinguir los consumos básicos de los discrecionales; de tal manera de subsidiar el consumo básico, cobrar conforme a costos el tramo siguiente (que tiene que definirse en cada caso), y cobrar mucho más caro los que rebasan ambos; esto es aplicable a agua y electricidad. Ésta es una manera de establecer subsidios cruzados, que los ricos (que consumen mucho) subsidien a los pobres (que consumen poco); *b)* zonificar las ciudades por estratos residenciales y es-

tablecer niveles diferenciales en diversas tarifas; *c)* evitar la autorización a los productores privados de tarifas excesivas y dejar de tolerar la existencia de condiciones monopólicas que propician tarifas elevadas.

2. *Impuesto sobre la renta*. La política impositiva puede ser un instrumento fundamental para la lucha contra la pobreza. El régimen fiscal del ISR de las personas físicas prevaleciente hasta el año 2000 contenía dos características que conviene hacer explícitas y rescatar para una política fiscal progresista que apoye la lucha contra la pobreza: *a)* tasas progresivas del ISR; *b)* tasas negativas (inversamente crecientes) para la población de ingresos menores a cinco-seis salarios mínimos: el llamado crédito fiscal. Es necesario defender y aplicar sistemáticamente estas dos características. La de la transferencia de ingresos por la vía fiscal es la semilla del ingreso garantizado o Ingreso Ciudadano Universal (ICU), hacia el cual debemos dirigirnos.
3. *Impuesto al valor agregado*. Este impuesto, usualmente considerado regresivo, puede transformarse en progresivo si se aplican diferentes tasas a cada tipo de bienes y servicios. La legislación vigente es levemente progresiva porque los hogares de más bajos ingresos, que gastan una proporción mayor de sus ingresos en alimentación, medicinas y transporte, en su gasto de consumo total pagan una tasa media del IVA más baja que los hogares de más altos ingresos. Esta progresividad puede y debe aumentarse. La propuesta que he elaborado[17] consiste en establecer tasas diferenciales del IVA que vayan desde el IVA negativo, de menos 15%, menos 10% y menos 5% para bienes ultra básicos, hasta tasas de 25% o 30% para bienes ultra suntuarios. La política de IVA negativo sería la manera más eficiente de otorgar subsidios generalizados a los bienes básicos y ultra básicos (tortilla, frijol, arroz, etcétera).
4. *Control de precios, abasto social y público*. Restablecer el control de precios en algunos bienes básicos. Revigorizar las políticas de abasto público y estimular las sociales (cooperativas de consumo, por ejemplo) para abaratar más los bienes básicos.
5. *Recuperación de salarios mínimos, públicos y contractuales*. Como complemento esencial de lo establecido en los puntos anteriores, es necesaria una política para recuperar los salarios mínimos y los que paga el sector público, e influir así en la negociación de los salarios contractuales. Se trataría de una política de recuperación gradual de

[17] Véase Julio Boltvinik, "Hacia una reforma redistributiva de la Ley del IVA", en este mismo conjunto de volúmenes.

los salarios que, si se mantiene constante a lo largo de un buen número de años, puede significar la recuperación casi completa de los salarios reales del país. La pobreza prevalece en México en gran medida porque los salarios se ubican por debajo del costo de la vida en condiciones mínimas de dignidad. Se trata de una gran deuda social que es necesario pagar.

6. *Apoyo masivo a la economía popular.* No se trataría de un programa único sino de una red de programas que cubrirían todos los sectores económicos. Cada uno de ellos debe abarcar, al menos, los siguientes aspectos: promoción, asistencia técnica, crédito para capital de trabajo y para inversión, y apoyos a la comercialización. Con esta línea de acción se busca aumentar los ingresos y las capacidades productivas de la población no asalariada, lo que viene a complementar la recuperación salarial.
7. *Reversión de la tendencia a la informalización de la economía.* La pobreza se abate no sólo apoyando a aquellos que han caído en la pobreza a salir de ella. Un componente central es el preventivo: evitar que la población caiga en la pobreza. Para ello es fundamental *la seguridad social*. Su función es mantener la estabilidad del ingreso mediante un conjunto de seguros que protejan el ingreso al ocurrir ciertas eventualidades. No hay signo más evidente de la informalización de la economía que la baja en la cobertura de la seguridad social. La propuesta de revitalización de la incorporación al IMSS tiene una triple vertiente. Por una parte, la fiscalización; por la otra, la activación del seguro facultativo o voluntario de salud del IMSS. Por último, la posibilidad de abrir en el IMSS *un régimen no contributivo* para la población más pobre, lo que requeriría subsidios gubernamentales.

   Respecto a la *vertiente orientada a aumentar* los *activos, básicos y no básicos*, y proporcionar seguridad en su posesión, me referiré sólo a dos activos centrales; entre los básicos, a la vivienda, y entre los no básicos, a la capacidad de endeudamiento del hogar.
8. *Vivienda.* Éste es el activo básico más importante y un derecho social para las familias. Sin embargo, es una de las áreas de más agudas y generalizadas carencias de la población. Las carencias habitacionales son alimentadas por los bajos ingresos corrientes, que dejan muy poco espacio a la inversión en vivienda, y por la nula capacidad de endeudamiento del hogar. El problema afecta sobre todo a los asalariados de muy bajos ingresos y a casi todos los que trabajan por cuenta propia, que están excluidos de las instituciones públicas de financiamiento, como el Infonavit. Al observar el desarrollo de la vivienda en los barrios populares, sin embargo, resulta evidente que el cuello de

botella básico es el acceso al suelo urbano, legalizado y con servicios. Una vez superado éste, los hogares suelen empezar un proceso gradual de consolidación de la vivienda (introducción de materiales sólidos y ampliaciones) que, sin embargo, suele terminar en viviendas por debajo de las normas. Por tanto, resultan fundamentales las políticas de ayuda para el acceso a este tipo de suelo, complementadas con un apoyo permanente para la consolidación de la vivienda. Para que los asalariados con percepciones bajas tengan acceso sustentable al crédito para la vivienda, es necesario instituir un subsidio básico que reduzca la deuda a cargo del hogar a niveles adecuados a su capacidad de pago. Este subsidio debe también aplicarse a los trabajadores por cuenta propia, aunque entre ellos se presenta la dificultad adicional de la inestabilidad de sus ingresos. Una solución muy interesante para ellos, aunque no es aplicable universalmente, es la de las Comunidades Urbanas y Vivienda Productivas, donde el apoyo al mejoramiento de la vivienda forma parte del desarrollo de actividades productivas, de tal manera que el incremento en el ingreso generado por el proyecto hace posible los pagos de la vivienda.[18] La enorme reactivación del flujo de fondos del Infonavit y Fovissste, lograda por los dos últimos gobiernos, tiene dos deficiencias muy graves que hay que corregir: por una parte, el tamaño cada vez más pequeño de los departamentos, el deterioro de los materiales y acabados, y la ubicación inadecuada de casi todos los conjuntos: lejos de los lugares de trabajo, estudio y servicios. Tamaño, calidad y ubicación adecuados son tres elementos del derecho a la vivienda digna a los que no se puede renunciar. Estas deficiencias deben eliminarse, manteniendo la activación de los créditos y de la construcción de viviendas.

9. *Capacidad de endeudamiento*. La apertura de todo el sistema financiero para que todos los tipos de crédito puedan ser accesibles para la población actualmente excluida es el objetivo por alcanzar. Para hacer viables algunos créditos para proyectos productivos se requiere el respaldo de un fondo de garantía, mismo que debería ser provisto por la banca de desarrollo o por el gobierno.

El *acceso a bienes y servicios gratuitos o altamente subsidiados* es una fuente de bienestar que se ubica en el terreno de la política social, en el mundo de lo no mercantil, los derechos sociales y el consumo público. Al respecto, más que intentar una lista de políticas específi

[18] Véase *Development without Poverty*, edición revisada, Bogotá, PRSP-PNUD, 1991, pp. 185-186.

cas en cada campo (salud, educación, etc.), conviene presentar algunos lineamientos y criterios generales para estas políticas.

10. *Derechohabientes, no mendigos*. Cumplir el derecho social a una vida digna, o derecho a no vivir en la pobreza, significa que se han realizado los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo dignamente remunerado, a la seguridad social, etc. Además, dado el incumplimiento de casi todos los derechos sociales en México,[19] podemos plantear la necesidad complementaria, en tanto esta situación no sea modificada, del derecho de la población pobre a recibir los *apoyos adicionales necesarios* para garantizar los derechos sociales. Este derecho, aunque fraseado en términos de "personas o grupos en situación de vulnerabilidad" ha sido definido en el artículo 8 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Si el derecho a no vivir en la pobreza se debiera traducir en *paquetes universales* de educación, salud, apoyos para la vivienda, etc., lo establecido en la LGDS debiera traducirse en *paquetes complementarios* de subsidios, servicios y transferencias para la población pobre. Por ejemplo, si bien para la población en general la gratuidad de la educación y de los libros de texto son condiciones suficientes para garantizar el derecho a la educación, la población pobre requiere también desayunos escolares y becas. De esta manera las políticas universalistas y las focalizadas se complementarían plenamente. En este planteamiento, las políticas focalizadas son complementarias a las universalistas (y a las preventivas) y no sustitutas de ellas.
11. *Todos somos ciudadanos de primera*. Este corolario es también una consecuencia del enfoque de titularidades de derechos. Ni los pobres, ni quienes reciben beneficios universales son *ciudadanos de segunda*. Por tanto, la oferta de servicios o bienes de segunda a esta población, común en la "filantropía pública" neoliberal, es inaceptable en principio. Sólo si las circunstancias obligan a escoger entre un servicio parcial o incompleto (grupos multigrado en educación, servicios de salud incompletos o pensiones por debajo de los mínimos aceptables) o ninguno, podrá prestarse éste *de manera temporal*, pero su carácter transitorio deberá hacerse explícito.

Respecto a *conocimientos y habilidades*, cuyo desarrollo, en el enfoque aquí adoptado, es más un fin en sí mismo que un medio para la obtención de ingresos, propongo:

[19] Para un panorama de los derechos sociales en México, véase Julio Boltvinik y Araceli Damián, "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México", en *Papeles de Población*, Toluca, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, UAEM, nueva época, año 9, núm. 35, enero-marzo de 2003, especialmente páginas 102-106.

12. *Desarrollo de las capacidades socialmente relevantes*. Más allá de la educación formal y de la capacitación específica para el trabajo, es necesario llevar a cabo una amplia política sociocultural orientada a desarrollar, en extensión y profundidad, las capacidades (conocimientos y habilidades) socialmente relevantes que le permitan a la población desempeñar un rol protagónico en la superación de su pobreza. Este enfoque rechaza la visión convencional que concibe el aprendizaje como algo que ocurre sólo en las dos primeras décadas de la vida. También hay que tener presente que son las condiciones amplias del contexto social (que podemos sintetizar en el grado de autodeterminación) las que determinan *la necesidad del desarrollo de las capacidades*. En el contexto de la autodeterminación (o de su recuperación) es necesario desencadenar una amplia movilización para la socialización de conocimientos y habilidades relacionados con la producción y la comercialización, la vida cotidiana y el consumo, la organización comunitaria y asociativa, la vida cívica y política, y con el acervo cultural y científico. Los conocimientos pertinentes cubren un amplio espectro que va de la sanidad del agua y los alimentos hasta métodos de cálculo de los costos de producción; de la crianza de los menores al control de calidad, la educación sexual y para la salud, los derechos humanos, los procedimientos legales, las tecnologías en campos específicos, el gusto por las artes y la curiosidad científica. Buena parte de las tareas para este fin pueden apoyarse en los medios masivos de difusión.
13. *Disminución de la desigualdad educativa*. Una política educativa para la superación de la pobreza debe, como se dijo antes, además de sus componentes universales, incluir elementos de apoyo adicionales para la población cuyas circunstancias le impiden el cumplimiento del derecho con el paquete universal. Además, deben recibir prioridad especial, porque reducen las desventajas de los pobres: *a)* la educación preescolar (de alta calidad) de tres grados, que debe proponerse la cobertura universal que está aún muy lejos; *b)* la educación para adultos, que debe articularse con la política de desarrollo de las capacidades socialmente relevantes y con la de impulso masivo a la economía popular. Aunque la educación media superior, superior y de posgrado no constituyen parte del derecho a la educación (en términos jurídicos), la prioridad de la educación pública en la materia en términos del desarrollo como aquí se ha definido es evidente, incluso sin contar sus efectos en la movilidad social y en la competitividad internacional de la economía nacional.

14. *Superación de la pobreza de tiempo*. Los síntomas más agudos de esta pobreza (carencia de tiempo libre, de tiempo para estudio, para el cuidado de menores y para el trabajo doméstico) son el abandono de menores durante las horas que sus progenitores trabajan fuera del hogar, así como el trabajo infantil. Las consecuencias son brutales. Las del trabajo infantil son conocidas. Los menores abandonados sufren accidentes, además de que no desarrollan las habilidades más elementales: a los tres o cuatro años no hablan, no controlan los esfínteres, no han aprendido a comer. Para abatir esta pobreza se requiere: *a)* la recuperación salarial para hacer que el trabajo de ambos progenitores deje de ser forzado por la insuficiencia de ingresos; *b)* la oferta pública (gratuita o altamente subsidiada) de centros de desarrollo infantil que se hagan cargo, con amplios horarios, del cuidado de los preescolares y de los escolares en vacaciones; *c)* la ampliación del horario escolar en primaria a por lo menos las cuatro de la tarde; *d)* sobre todo en las grandes ciudades, la mejoría de la vialidades y de los sistemas de transporte para abatir el tiempo que la población pierde en los traslados; *e)* ampliación de apoyos para adquirir equipo doméstico ahorrador de trabajo (refrigeradores, lavadoras de ropa, etcétera).

El conjunto enunciado de líneas de acción, que tiene un carácter provisional (no está todo lo que necesita estar, ni todo lo que está ha sido cabalmente resuelto), muestra el carácter necesariamente transversal, que abarca a toda la administración pública federal, de la lucha contra la pobreza. Muestra, por tanto, el carácter regresivo del acto de creación de la Sedesol, que instaló la idea de que la pobreza, como la educación o la salud, es un asunto sectorial que puede ser atendido por una secretaría de Estado.

Trampas de desigualdad y poderes fácticos en México

Joaquín Bracamontes N.*
Mario Camberos C.*

Introducción

Desde la década de 1990 se aprecia una disminución de la desigualdad de ingresos entre la población del mundo considerada en su conjunto, la primera reducción desde la revolución industrial. Pero a causa de la primera crisis financiera global del siglo XXI, el índice de Gini mundial subió a 0.668 en 2008, aunque volvió a caer a 0.625 en 2013, con la particularidad de que el número de países en los que la desigualdad disminuyó entre 2008 y 2013, fue el doble del número de países en los que esta aumentó. Esta caída histórica de la desigualdad mundial observada desde la década de los noventa del siglo XX obedeció a una convergencia en los ingresos promedio de todos los países, que cobró impulso debido al aumento de los ingresos en China e India (Banco Mundial, 2016), países que han aplicado estrategias heterodoxas (no neoliberales) de desarrollo y han logrado reducir aceleradamente la pobreza.

Sin embargo, muchos países han permanecido al margen de estos avances: Haití y Sudáfrica son los países más desiguales del planeta con un índice de Gini, seguidos por otro país de África al sur del Sahara (Rwanda) y siete países de América Latina y el Caribe (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Panamá), los cuales conforman el grupo de los diez países más desiguales del planeta, con índices de Gini superior a 0.50 (Banco Mundial, 2016:12). También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010) señaló que diez de los 15 países más desiguales del mundo se localizan en América Latina y el Caribe.

De hecho, la desigualdad y la pobreza siguen siendo graves problemas a escala internacional y en los países de América Latina, constituyendo ver-

* Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) – Hermosillo.

daderas trampas que obstruyen la senda al desarrollo. Un Gini de 0.625 en el mundo después de la crisis financiera global no es para echar campanas al vuelo. Más aún, constituye un llamado de atención sobre el saldo en términos de bienestar luego de casi cuatro décadas de ascenso y auge del régimen de acumulación de capital con hegemonía financiera (Destremau y Salama, 2002), más conocido como régimen neoliberal.

Superar las trampas de desigualdad es un reto que enfrentan los países como México: aunado a la desigualdad económica abismal, existen diferencias ancestrales de clases, de grupos sociales, de género; así como grupos de poder que mezclan lo económico, lo político y la violencia, para convertirse en poderes fácticos, que se valen incluso de las instituciones y la misma ley para mantener sus privilegios económicos, sea a través de monopolios o aprovechando el grado de corrupción que priva en gran parte de las instituciones de México.

Las desigualdades se reproducen de una generación a otra por medio de mecanismos económicos, socioculturales y políticos, lo que da lugar a lo que se conoce como trampas de desigualdad (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2006), mismas que ponen de relieve el estancamiento en la estructura distributiva del ingreso en la sociedad. El *Informe sobre el desarrollo mundial* (World Bank, 2005) desde hace casi tres lustros puso énfasis en el fenómeno de las trampas de desigualdad entre los grupos e individuos que conforman las diversas sociedades, entre ellas México. Por ello, la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* ha incluido por primera vez la lucha contra las desigualdades como uno de los objetivos de la acción internacional: es el décimo de los 17 objetivos para el desarrollo sostenible.[1]

En este contexto, el presente trabajo se propone dar cuenta de algunos mecanismos económicos, políticos y legales que provocan las trampas de desigualdad en México propiciando la transmisión generacional de la desigualdad y la pobreza. El trabajo se organiza en cinco secciones incluida esta introducción. La segunda sección aborda el concepto de trampas de desigualdad y muestra insuficiencia del crecimiento económico para erradicar estas trampas. La tercera presenta un análisis de las remesas y el Programa Oportunidades-Prospera con relación a su impacto para superar las trampas de desigualdad. La cuarta sección aborda el papel de los poderes fácticos en la generación de mecanismos que dificultan las acciones para reducir las trampas de desigualdad, y hacen más compleja la tarea de eliminarlas. Por último se presentan las conclusiones.

[1] Estos nuevos objetivos tienen aplicación universal y en los próximos 15 años los países integrantes de la Organización de Naciones Unidas intensificarán los esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático.

El concepto de trampas de desigualdad y el crecimiento económico

La desigualdad es un fenómeno multidimensional y tiene que ver con aspectos económicos, sociales y políticos, lo cual da lugar a interpretaciones diferentes; por ello es importante aclarar el tipo de desigualdad al que se hace referencia. Suele hablarse, por ejemplo de la desigualdad de resultados en términos del bienestar (por ejemplo, el ingreso o el consumo); sin embargo, como los resultados dependen de muchos factores incluyendo circunstancias exógenas, el esfuerzo individual y la disponibilidad de oportunidades, recientemente se ha argumentado que es mejor centrarse en el acceso equitativo a los recursos requeridos para mejorar el bienestar más que en la igualdad de resultados en sí (Fritz *et al.*, 2008; Bourguignon, Ferreira y Walton, 2006).

Este enfoque se basa en las tendencias centrales de la filosofía de las últimas décadas, sobre todo en la obra de John Rawls, Amartya Sen, Ronald Dworkin y John Roemer (Jenkin, 2011; Ferreira y Walton, 2005). Se reconoce que las sociedades pueden decidir intervenir para proteger a los más necesitados (que viven por debajo de cierto umbral absoluto de la necesidad) más allá de la igualdad de oportunidades. Por esta razón, se incluye como principio básico de equidad la eliminación de la pobreza absoluta (Ferreira y Walton, 2005).

También es importante distinguir entre desigualdades verticales (entre individuos de un grupo) y desigualdades horizontales (entre grupos). Por ejemplo, las desigualdades horizontales en los salarios o la prestación de servicios puede tener sus raíces en la discriminación por género, raza, o alguna identidad de grupo. Cuando estas diferencias se perciben como injustas, la desigualdad puede provocar resentimiento y aumenta el potencial para el conflicto (Fritz *et al.*, 2008).

Si las desigualdades son significativas pueden socavar la calidad de las instituciones en el proceso de desarrollo. De igual manera, las desigualdades en la influencia política pueden dar lugar a una asignación subóptima de recursos y a un pequeño número de inversores e innovadores, lo que compromete la eficiencia y debilita el crecimiento económico (Fritz *et al.*, 2008). En lo económico y social, la alta desigualdad está asociada con una alta prevalencia de la pobreza.

Las desigualdades se reproducen de una generación a otra a través de mecanismos económicos, socioculturales y políticos, lo cual da lugar a las "trampas de desigualdad", que ponen de relieve la falta de oportunidades, pero también se acompañan por un estancamiento en la estructura distributiva

del ingreso en las sociedades modernas (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2006).

Las trampas de desigualdad "describen situaciones en las que toda la distribución se mantiene estable debido a que las diversas dimensiones de la desigualdad (la riqueza, el estatus social y el poder) interactúan para proteger a los ricos de la movilidad hacia abajo, y para evitar que los pobres tengan una movilidad social ascendente" (Rao, 2006). Según Daymon y Gimet (2009), incluso si las oportunidades para los pobres se incrementan, la naturaleza no igualitaria del entorno económico, social y político es tal que la ventaja comparativa está siempre en favor de los ricos, lo que conduce a persistentes desigualdades.

En este sentido, las trampas de desigualdad se perciben como persistentes diferencias en términos de poder, riqueza y status entre los grupos socioeconómicos (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2006; Rao, 2006); mientras que la pobreza se concibe como privación de capacidades básicas, lo cual limita la inserción de las personas a la vida social y productiva y su acceso a los niveles mínimos de bienestar social (Sedesol, 2003).

Si existe una trampa de desigualdad, la estructura contribuye a estabilizar una distribución del bienestar en la que los ricos siguen siendo ricos y los pobres persisten en pobreza. Los grupos que se benefician tienden a eternizar el *status quo*; ya que, por ejemplo, el diferencial en acumulación de activos, las asimetrías en el capital social y la discriminación pueden perpetuar las desigualdades entre grupos e individuos y crear barreras para mejorar la igualdad (Fritz *et al*., 2008). Entonces, el fenómeno de las "trampas de desigualdad" alude a falta de oportunidades pero también al estancamiento en la estructura de la distribución del ingreso.

Por lo que se refiere a la relación entre crecimiento económico y desigualdad, cabe señalar que si bien desde los años cincuenta, se volvió un lugar común, inspirado en la hipótesis de Kuznets (1955), que una política centrada en el crecimiento económico (el ingreso per cápita real) era la clave para reducir la desigualdad. En trabajos más recientes, Anand y Kanbur (1993) y Deininger y Squire (1996) utilizando bases de datos más completas demuestran que la hipótesis de la U-invertida no tiene fundamentos teóricos ni estadísticos, es decir, no se verifica; esto es, el crecimiento económico no reduce las trampas de la desigualdad.

Más recientemente, la polémica sobre la insuficiencia del crecimiento para reducir la pobreza fue revivida. Al respecto, varios autores demuestran por medio del análisis del crecimiento pro-poor (Duclos, 2009; Kakwani, 2008; Kakwani, *et al*., 2004; Fuentes, 2005; Son y Kakwani, 2004) que el crecimiento por sí solo no garantiza la reducción de la pobreza; de tal suer-

te que si solo hay crecimiento económico persisten las trampas de la desigualdad y la pobreza.

El impacto de las remesas y del programa Oportunidades-Prospera en la reducción de la desigualdad

En la actualidad, los procesos de desarrollo muestran que si bien el fenómeno migratorio tiene su origen en el medio rural —por ende las remesas—, la migración pueden suscitarse también en las ciudades. Por otra parte, si bien el programa Oportunidades inicialmente se orientó al medio rural, luego se reconoció que el problema de la pobreza también alcanzaba a las ciudades, lo que llevó a la asignación de recursos de este programa hacia los hogares pobres en el ámbito urbano. La pregunta ahora es si éstas dos modalidades de transferencias, una privada (las remesas) y la otra pública (del programa Oportunidades) pueden incidir en la reducción de la desigualdad.

Para captar el impacto que ambas transferencias tienen, se procede de la siguiente manera: primero, se estima la pobreza con el método de líneas de pobreza considerando las remesas y las transferencias que hace el programa Oportunidades-Prospera al "ingreso neto total per cápita mensual de los hogares"; segundo, se restan las remesas y las transferencias monetarias del programa al "ingreso neto total per cápita mensual del hogar" simulando un mundo sin remesas y sin transferencias de Oportunidades; tercero, se restan las transferencias del programa Oportunidades al "ingreso neto total per cápita mensual del hogar" microsimulando un mundo sin el apoyo de Oportunidades, y cuarto, se restan las remesas al "ingreso neto total per cápita mensual del hogar" microsimulando un mundo sin remesas para ver y comparar el impacto en los niveles de pobreza de ambas fuentes de ingreso en lo individual y en conjunto.

Impacto en el sector urbano nacional

En el sector urbano, lo primero que se observa es que en todos los escenarios la incidencia en los tres tipos de pobreza se incrementa en el país durante el periodo 2010-2014. La micro-simulación de la no existencia de transferencias por remesas (cuadro 1, columnas 2ª y 3ª), muestra que para el año 2014 en el país los hogares urbanos en pobreza alimentaria[2] se hu-

[2] La pobreza alimentaria es tal vez el problema social más apremiante, ningún mexicano ni mexicana debería carecer de los satisfactores alimentarios básicos para cumplir con una dieta que le proporcione los mínimos requerimientos nutricionales (Bracamontes *et al*., 2011).

bieran incrementado a 11.38%, la pobreza de capacidades hubiera alcanzado al 18.78% de los hogares urbanos y la pobreza patrimonial alcanzaría al 41.83 por ciento.

Por otro lado, al hacer la micro-simulación de la no existencia de transferencias por el programa Oportunidades (Cuadro 1, columnas 4ª y 5ª), se encontró que un 11.56% de los hogares urbanos a nivel nacional estarían viviendo en pobreza alimentaria, el 18.91% en pobreza de capacidades y en condición de pobreza de patrimonio estarían el 41.64% de los hogares mexicanos.

La micro-simulación conjunta de la no existencia de estas dos transferencias monetarias (cuadro 1, columnas 6ª y 7ª), muestra que en el país se hubieran incrementado los hogares urbanos en pobreza alimentaria hasta 11.99%, pobreza de capacidades 19.40% y pobreza patrimonial 42.08%; sin embargo, al considerar tanto la recepción de remesas como las transferencias monetarias de Oportunidades (cuadro 1, columnas 8ª y 9ª) se puede constatar que en realidad en el país sólo el 10.91% de los hogares urbanos vive en pobreza alimentaria, el 18.27% en pobreza de capacidades y el 41.38% en pobreza de patrimonio para el año 2014.

Lo anterior implica que hubo un exiguo impacto de las dos transferencias monetarias en el medio urbano del país, pero es menor todavía el impacto de las transferencias de remesas en pobreza alimentaria (-0.47%) y pobreza de capacidades (-0.51%) aunque el impacto de las remesas es ligeramente mayor en relación a los hogares en pobreza de patrimonio (-0.44%) comparado con el impacto del programa Oportunidades en la incidencia de pobreza patrimonial (-0.26 por ciento).

El impacto conjunto de ambas transferencias monetarias sigue siendo ínfimo a nivel país, ya que debido a la llegada de remesas y al apoyo monetario de Oportunidades apenas se evitó que los hogares urbanos en pobreza alimentaria se incrementaran en 1.13% y los hogares en pobreza de capacidades en 1.16%; mientras que, en conjunto dichas transferencias evitaron un incremento de 0.71% en relación a los hogares en pobreza de patrimonio.

Impacto en el sector rural nacional

En el sector rural, La micro-simulación de la no existencia de transferencias por remesas (cuadro 2, columnas 2ª y 3ª), muestra una apenas perceptible reducción en la incidencia de hogares en pobreza alimentaria (26.41%) y en la pobreza de capacidades (33.98%), aunque la pobreza de patrimonio (56.65%) se incrementa ligeramente durante el periodo 2010-2014; mientras que, en el escenario sin Oportunidades (cuadro 2, columnas 4ª y 5ª), se incrementan los tres tipos de pobreza: alimentaria (28.67%), capacidades (35.70%) y patrimonial (57.24 por ciento).

CUADRO 1
ÍNDICES DE POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y PATRIMONIAL
EN EL *SECTOR URBANO* E IMPACTO DE LAS REMESAS Y OPORTUNIDADES

Tipo de pobreza	*Sin remesas*		*Sin oportunidades*		*Sin remesas y sin PO*		*Con remesas y PO*	
	2010	*2014*	*2010*	*2014*	*2010*	*2014*	*2010*	*2014*
Alimentaria[1]	10.52	11.38	10.45	11.56	11.13	11.99	9.82	10.91
Capacidades[2]	16.43	18.78	16.24	18.91	16.97	19.4	15.68	18.27
Patrimonial[3]	38.54	41.83	38	41.65	38.74	42.08	37.79	41.38
* Impacto respecto a la micro-simulación:			*Remesas*		*Oportunidades*		*Remesas y PO*	
Alimentaria				-0.47		-0.65		-1.13
Capacidades				-0.51		-0.64		-1.16
Patrimonial				-0.44		-0.26		-0.71

Nota 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

[1] La pobreza alimentaria se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

[2] La pobreza de capacidades se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

[3] La pobreza de patrimonio refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir, el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

FUENTE: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGH's 2010 y 2014.

CUADRO 2
ÍNDICES DE POBREZA ALIMENTARIA, DE CAPACIDADES Y PATRIMONIAL
EN EL *SECTOR RURAL* E IMPACTO DE LAS REMESAS Y OPORTUNIDADES

Tipo de pobreza	*Sin remesas*		*Sin oportunidades*		*Sin remesas y sin PO*		*Con remesas y PO*	
	2010	*2014*	*2010*	*2014*	*2010*	*2014*	*2010*	*2014*
Alimentaria[1]	26.5	26.41	27.96	28.67	0.57	30.73	23.83	24.4
Capacidades[2]	34.21	33.98	35.24	35.7	37.89	37.66	31.57	31.94
Patrimonial[3]	56.44	56.65	56.35	57.24	58.59	58.7	54.09	55.02
* Impacto respecto a la micro-simulación:			*Remesas*		*Oportunidades*		*Remesas y PO*	
Alimentaria				-2.00		-4.27		-6.27
Capacidades				-2.04		-3.76		-5.8
Patrimonial				-1.63		-2.22		-3.86

Nota 1. Las estimaciones se hacen con las bases de datos de la ENIGH que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

[1] La pobreza alimentaria se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

[2] La pobreza de capacidades se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

[3] La pobreza de patrimonio refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir, el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

FUENTE: cálculos propios en base a la metodología del CTMP, el método de Líneas de Pobreza, Micro-simulación Estática y las ENIGH's 2010 y 2014.

La microsimulasión conjunta de ambas transferencias monetarias, muestra un incremento apenas perceptible de los hogares rurales en pobreza alimentaria (30.73%) y pobreza patrimonial (58.70%), pero también se percibe una ligera reducción de los hogares rurales en pobreza de capacidades (37.66%); sin embargo, al considerar tanto la recepción de remesas como las transferencias monetarias de Oportunidades (cuadro 2, columnas 8ª y 9ª), si bien se incrementa la incidencia en los tres tipos de pobreza, en realidad en el país sólo el 24.40% de los hogares rurales vive en pobreza alimentaria, el 31.94% en pobreza de capacidades y el 55.02% en pobreza de patrimonio para el año 2014.

Ello significa que las transferencias del programa Oportunidades ayudaron a amortiguar el incremento en los tres tipos de pobreza rural nacional, mejor aún que las remesas: pobreza alimentaria (-4.27%), de capacidades (-3.76%) y pobreza de patrimonio (-2.22%); mientras que, el impacto conjunto de ambas transferencias monetarias evitó que los hogares rurales en pobreza alimentaria se incrementaran en 6.27%, los hogares en pobreza de capacidades 5.8% y la pobreza de patrimonio 3.86 por ciento.

En resumen, la evidencia empírica en este trabajo muestra que pese al impacto de las remesas y Oportunidades —sea en forma individual o en conjunto—, la incidencia en los tres tipos de pobreza no solo se mantiene en niveles altos, sino que también se incrementó en el medio urbano y rural durante el periodo estudiado, si bien es cierto que las transferencias privadas y públicas hacia los pobres amortiguaron la caída del ingreso y con ello ayudaron a que la pobreza creciera más lentamente. Ello implica que pese a las remesas y el programa Oportunidades todavía existe en nuestro país una alta proporción de hogares y personas que tienen restricciones nutricias, de salud y educativas, lo que les impide desarrollar las capacidades básicas y a su vez limita el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado laboral.

En suma durante las últimas tres décadas, el Oportunidades como punta de lanza de la política social, ha sido insuficiente toda vez que la pobreza ha persistido; y la desigualdad relativa se hizo más patente: en el año 2015 México tuvo al segundo hombre más rico del mundo, en contraste la pobreza nuevamente rebasó los 50 millones de pobres. Entre los años 2006 y 2010 Carlos Slim triplico su riqueza; mientras que el número de pobres creció en 17 millones.

Los poderes fácticos y las trampas de la desigualdad

En esta sección analizamos algunas evidencias que muestran cómo actúan en la realidad de la sociedad mexicana los poderes fácticos, que sin estar con-

templados entre los poderes reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ejercen presión y obligan a la toma y cambio de decisiones para influir en el destino del país; así como en la concentración de la riqueza y en la generación de de mecanismos que perpetúan las trampas de la desigualdad.

Idealmente, las instituciones deberían jugar un importante papel en reducir las trampas de desigualdad que impiden el acceso al aprovechamiento de oportunidades que ofrece el mercado a los pobres, y en el acotamiento al incremento de la riqueza y el poder de los grupos que forman parte de lo más alto de la pirámide social, por medio de instrumentos legales y regulatorios que son esenciales para construir una estrategia de desarrollo económico sustentable y equitativa. El objetivo sería: *a*) garantizar los derechos de propiedad para amplios sectores de la sociedad; y *b*) la igualdad de oportunidades, de tal suerte que se tengan los mismos incentivos y oportunidades para desarrollar una actividad económica (Sage y Woolcock, 2007; Guerrero, *et al*., 2006).

En este aspecto México ha sido un país reconocido por lo avanzado en su Constitución Política y en el conjunto de otras leyes que norman la conducta de los agentes, bajo el principio que deberían promover la equidad social, la igualdad de oportunidades y la justicia social para los más débiles desde el punto de vista económico, social y político.

Sin embargo, ¿qué es lo que sucede en la realidad? Esta difiere de la normatividad, sin duda los poderes fácticos constituyen un factor que gravita negativamente en mercado en beneficio de pocos y en detrimento de la mayoría, contribuyendo a perpetuar las desigualdades y la pobreza.

Los grandes grupos empresariales

Son los grupos económicos poderosos que conectados con las elites políticas (presidentes, gobernadores diputados, senadores, asambleístas, gobernadores) forman estructuras de poder y monopolios en México, las cuales tienden a perpetuarse en el tiempo y son perjudiciales porque en lo económico generan un sistema de precios en el mercado que encarece los bienes y servicios básicos que consumen la mayoría de los mexicanos, además inhiben el desarrollo de iniciativas individual y de grupos pequeños, y constituyen por ello verdaderas trampas.

Para contrarrestar estas prácticas se creó en México un organismo independiente, regulador y con poderes sancionadores denominado la Comisión Federal de Competencia (CFC) encargado escuchar, recibir y resolver las controversias sobre prácticas monopólicas denunciadas por empresas que han sido dañadas por estas formas empresariales prohibidas por la

misma Constitución Política mexicana. La CFC en el papel es una de las instituciones que sirven para balancear la concentración de poder en ciertos sectores económicos, de un país que aspira al desarrollo.

Sin embargo las evidencias no apoyan del todo lo antes mencionados. Para demostrarlo tomamos como base el estudio de Guerrero *et al.* (2006). Sus resultados se fundamentan en los registros de la CFC: 381 resoluciones que involucran 612 decisiones específicas sobre prácticas monopólicas, que abarcan el periodo 1998-2006, lo suficientemente amplio como para considerarlo representativo de lo que ocurre en la realidad acerca de la forma de actuar de los grupos más poderosos y como la misma ley les permite eludir las resoluciones dictadas en su contra. Al respecto, las estadísticas muestran que "en 39 de los casos culpados de abuso de poder de mercado, las empresas señaladas obtuvieron un *amparo*, en 12 de los cuales la resolución resultó favorable a la empresa" (Guerrero *et al.*, 2006). "Algunas de las compañías que fueron encontradas culpables de prácticas monopólicas y han acudido al *amparo* son Teléfonos de México, Telcel, Ferrocarriles del Sur, FEMSA, Grupo Modelo y Grupo Televisa" (Guerrero *et al.*, 2006).

El estudio encontró también que

> […] el 24% de los casos de acusados de prácticas monopólicas aparecían en las listas de Forbes. Los más conocidos son Teléfonos de México y Telcel, cuyo dueño, Carlos Slim encabeza la lista de Forbes como el hombre más rico del mundo con una fortuna de 74 mil millones de dólares americanos y Televisa de Emilio Azcárrag Jean, con una fortuna de 2.3 mil millones de dólares americanos en el lugar 512 (Blankfield y Forbes, 2011).

Finalmente el hallazgo que corona del estudio es que "estadísticamente se comprueba la relación entre la concentración de los negocios y el marco institucional" (Guerrero *et al.*, 2006), lo cual nos hace pensar que este se ha convertido en un mecanismo que favorece más a los detentadores de la riqueza en México, que se erigen como un verdadero poder fáctico, por encima de la ley y de las instituciones, en perjuicio del resto de los mexicanos, y lo convierte, de suyo, en un mecanismo de reproducción de las trampas de la desigualdad.

El crimen organizado

Otro poder fáctico es el crimen organizado. En los últimos años, México se ha visto inmerso en lo que el presidente Felipe Calderón dió en llamar "la guerra contra el crimen organizado" y que es reconocido actualmente de esa forma. ¿Cómo se relaciona con las trampas de desigualdad?

En ciudades fronterizas como Cd. Juárez, Tijuana y Reynosa, otras del sur del país como Acapulco y Morelia, y del norte como Monterrey, el crimen organizado reprodujo una práctica utilizada por los gangster de Nueva York de principios del siglo XX y perfeccionada por la mafia italiana en Chicago en los años de 1920, que consiste en dar protección a los pequeños negocios, que nunca la pidieron, a cambio de una iguala económica periódica, bajo la amenaza de que el negarse pudiera costarles el negocio y hasta la vida. Las amenazas eran cumplidas. Ante esta amenaza pequeños negocios prefirieron cerrar, o cambiar su domicilio allende la frontera, en Estados Unidos. En casos extremos en que se negaron a pagar o cerraron el local del negocio.

Las consecuencias de dicha práctica del crimen organizado es que por el cierre o destrucción de numerosos pequeños negocios, se ha provocado mayor desempleo y carencia de ingreso, lo que ha mandado a la pobreza a cientos de miles de personas, incluidos los dueños. Al no afectar a los grandes negocios, estos absorben a los clientes que antes tenían los pequeños, las ventas y con ello aumentan las ganancias, como resultado, aumenta la desigualdad.

Los resultados de la investigación de Díaz Bautista (2010) abundan que

> […] el costo de la inseguridad en México, referente tanto a pérdidas en salud, productividad y oportunidades como al gasto de empresas y personas en equipos y servicios de seguridad, puede ascender a casi 15% del PIB, equivalente a unos 130 mil millones de dólares. El porcentaje es superior al promedio registrado en los países de América Latina, equivalente a 14.2%, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre las cinco grandes categorías en las que se mide el costo económico por inseguridad pérdidas en salud, materiales, productividad e inversión, trabajo y consumo, así como transferencias.

Como consecuencia de enfermedades asociadas con la violencia, cada mexicano pierde un promedio de dos años y medio de vida saludable, lo que duplica la tasa registrada a nivel mundial. Los costos indirectos se calculan a partir de la disminución del bienestar por pérdidas en productividad, inversión y oportunidades de consumo, como el caso de los turistas que ya no visitan un país.

Conclusiones

En este trabajo hemos comprobado como las trampas de pobreza y desigualdad persisten en nuestro país y que las remesas y el programa oportu-

nidades han sido insuficientes para reducir la desigualdad y la pobreza, las que se han se mantenido a elevados niveles durante toda la etapa neoliberal tanto en el medio urbano como rural, señal de que no se ha logrado romper su trasmisión generacional.

También se dio cuenta del poder que ejercen los grandes grupos empresariales, que por medio de sus prácticas monopólicas han consolidado su poder, concentrando una mayor cantidad del ingreso y causando el empobrecimiento de las clases medias y haciendo más difícil la situación de los pobres. Por ello, se hace necesaria una reforma tributaria que grave no solamente progresivamente más su ingreso, sino también su riqueza.

Aunado al errático funcionamiento de la economía, el crimen organizado obliga a incurrir en elevados costos a la economía que afectan las oportunidades de los grupos más pobres y contribuyen también a reforzar las trampas de la desigualdad.

Bibliografía

Banco Mundial (2016), "Informe sobre la pobreza y la prosperidad compartida: abordar la desigualdad", disponible en <http://envivo.bancomundial.org/informe-sobre-la-pobreza-y-la-prosperidad-compartida-abordar-la-desigualdad>, consultado el 5 de octubre de 2017.

Blankfeld, K. (2011), *Top Ten Millionaire Money Gainers*, Forbes, disponible en <http://blogs.forbes.com/kerenblankfeld/2011/03/11/top-ten-billionaire-money-gainers/>, consultado el 28 de julio de 2011.

Bourguignon, F.; F. Ferreira y M. Walton (2006), "Equity, Efficiency and Inequality Traps: A Research Agenda", en *Journal of Economic Inequality*, vol. 5, núm. 2, pp. 235-256.

Bracamontes, J.; D. Ledezma y M. Camberos (2011), "El efecto de Oportunidades en la pobreza de México y la Región Norte 2002-2006", en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol XI, núm. 35, enero-abril, pp. 41-93.

CONAPO (2001), *Índice de Desarrollo Humano 2000. Anexo metodológico*, México.

CONEVAL (2009), *La medición de la pobreza multidimensional en México*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de México, México.

Daymon, C. y C. Gimet (2009), "An Empirical Test of the Inequality Trap Concept", en *Economics Letter*, disponible en <doi:10.1016/j.econlet.2009.07.006>, consultado el sábado 26 de marzo del 2011.

Destremau B. y P. Salama (2002) "La pobreza enredada en las turbulencias macroeconómicas en América Latina", en *Espiral,* vol. IX, núm. 25, septiembre-diciembre, pp. 179-227

Deininnger, K. y L. Squire (1996), "A New Data Set Measuring Income Inequality", en *The World Bank Economic Review*, núm. 3, pp. 565-591.

Díaz, A. (2010), "Inseguridad y corrupción: la trampa de la pobreza", en *Portal de Comercio Exterior*, subido el 12 de septiembre.

Duclos, J.-I. (2009), "What is 'Pro-Poor'?", en *Social Choice Welfare*, vol. 32, núm. 1, pp. 37-58.

Ferreira, F. y M. Walton (2005), "The Inequality Trap: Why Equity Must be Central to Development Policy", en *Finance and Development*, vol. 42, núm. 4, December.

Fritz, V.; R. Katayama y K. Simler (2008), "Breaking Out of Inequality Traps: Political Economy Considerations", en *PREM Note* Number 125, World Bank.

Fuentes, R. (2005), *Poverty, Pro-Poor Growth and Simulated Inequality Reduction*, Human Development Report, UNDP.

Guerrero, I., L.F. López y M. Walton (2006), *The Inequality Trap and its Link to Low Growth in Mexico*, World Bank, Draft.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2006 y 2008), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (CDs), México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (varios trimestres 2007, 2009 y 2010), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), México.

Jenkin, Samuel (2011), "The State of Play in Leveling the Playing Field. Reflecting on (In)equality", en *Papers in Economic History*, núm. 119, pp. 1-27.

Kakwani, N.; S. Khandker y H. Son (2004), *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurment with Countries Cases*, Brazil, UNDP, International Poverty Center.

Kakwani, N.; S. Khandker y H. Son (2008), "Poverty Equivalent Growth Rate", en *Review of Income and Wealth*, vol. 54, núm. 4, December, pp. 643-655.

Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", en *American Economic Review*, American Economic Association, March, pp. 1-28.

ONU-CEPAL-INEGI (1993), *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992, informe Metodológico*, México.

Rao, Vijayendra (2006), "On 'Inequality Traps' and Development Policy", World Bank: *Development Outreach*, February, 10-13.

Sage, C. y M. Woolcock (2007), *Breaking Legal Inequality Traps: New Approaches to Building Justice Systems for the Poor Developing Coutries*, BWPI Working Paper 17.

Sedesol (2003), *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, primera edición, México.
Sudhir, Anand y Ravi Kanbur (1993), "Inequality and Development. A Critique", en *Journal of Development Economics*, vol. 41, núm. 1, North-Holland, pp. 19-43.
UNDP (2010), *Human Development Report 2010*, Nueva York.
United Nations (2000), *A Better World For All*, Nueva York.
World Bank (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Nueva York, Oxford University Press.

Segunda sección

Cambio de régimen en la historia de México

La Revolución mexicana: logros y limitaciones

Enrique Semo*

Comencemos por preguntarnos ¿cómo se evalúa una revolución y sus efectos en la sociedad? Existen varios criterios. El primero y más importante es definir qué fuerzas participaron en el estremecedor suceso. Para entrar al tema podemos comenzar por hacernos tres preguntas: ¿contra quién fue hecha la revolución? ¿Por quién fue hecha? y ¿para quién fue hecha?[1]

Los enemigos a vencer por la Revolución mexicana fueron varios, sobre todo en un país dependiente en el cual el capital extranjero juega un papel muy importante y existen mafias de poder locales vigorosas. Los actores de la Revolución (o sea por quién fue hecha) actuaron a veces en alianzas de clases, y otras congregadas alrededor de un caudillo que lograba atraer a diversos sectores de la sociedad en constelaciones heterogéneas. Si a esto se agregan las diferencias regionales que tan importantes son en México, la complejidad de la tarea se antoja formidable. Durante la Revolución algunas clases mostraron gran madurez y capacidad de acción político-militar, como el campesinado mexicano, otras en cambio eran clases emergentes, como la obrera, y aunque supieron defender sus intereses económicos su acción política fue errática. La tercera pregunta es: ¿quién se establece como clase dominante y es la beneficiaria real? En una revolución pluriclasista como la mexicana esta pregunta es fundamental: si no se responde, la Revolución aparece como una pluralidad infinita de posibilidades expresadas en utopías y conductas radicales que se lograron o no por los defectos o cualidades de los caudillos o dirigentes. Este enfoque desemboca en las prolíficas biografías de las figuras principales, con sus cualidades y defectos y se

* Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

[1] Véase Enrique González Rojo, *Para una teoría de la Revolución social y otros ensayos*, t. III, *Obra filosófico-política*, México, Domés, 1987, pp. 24-30.

agota en discusiones sin fin sobre los méritos y deméritos de Madero, Zapata, Carranza, Cárdenas y los líderes revolucionarios en general. En última instancia este enfoque, que otorga al caudillo una importancia ilimitada ocultando el proceso profundo, oculto, que determina límites y posibilidades al dirigente, está más que agotado. La imagen inmensamente diversa, contradictoria y aparentemente inescrutable sólo cobra sentido cuando se definen rigurosamente las grandes fuerzas sociales que participan en el drama y los factores nacionales e internacionales concretos que actúan sobre ellas.

El segundo criterio debe responder a la pregunta: ¿qué efectos tuvo la revolución sobre el desarrollo subsiguiente de la nación? Tampoco esta interrogante es fácil de responder. ¿Los efectos de la revolución a corto, mediano o largo plazos? ¿Cómo distinguir entre los efectos de auges o estancamientos económicos que poco tienen que ver con la Revolución misma? ¿Cómo separar la Revolución de la contrarrevolución que generalmente le sucede y se empeña en cambiar el rumbo de acuerdo con los intereses de las clases o elites dominantes? Es evidente que no podemos contestar a todas estas preguntas y que nos limitaremos a sugerencias que estimulen el pensamiento.

La Revolución mexicana de 1910 fue en primer lugar un movimiento dirigido contra la dictadura de Porfirio Díaz, la oligarquía burguesa-terrateniente que después de casi un siglo de desarrollo se había acabado de consolidar durante el Porfiriato. En el campo, los terratenientes estimulados por el crecimiento del mercado nacional e internacional de alimentos, café, azúcar, verduras y carne, así como materias primas como el henequén y el algodón, se lanzaron a expandir sus propiedades a costa de las comunidades campesinas sobrevivientes, llegando casi a destruirlas. Los otros sectores de esta oligarquía, comerciantes, financieros e industriales, protagonizaron un acelerado desarrollo de las comunicaciones, la minería, la industria y la banca, tolerando una estructura completamente dependiente. Los intereses extranjeros que controlaban las inversiones y los préstamos, que fueron el principal motor del desarrollo, acabaron controlando el sector moderno de la economía. La injerencia de estos intereses extranjeros fue constante y muchas veces directa, otras, se canalizó a través del gobierno estadounidense. Pero estuvo presente a todo lo largo de la Revolución (1910-1940). Después de apostar a la vieja oligarquía se vieron obligados a escoger, entre los diferentes ejércitos revolucionarios, aquel que más respondía a sus intereses. Una vez constituidos, los gobiernos revolucionarios ejercieron por todas las vías presión para defender, consolidar e incluso acrecentar su influencia. Las oligarquías locales que controlaban los estados adoptaron actitudes diferentes de acuerdo con el desarrollo de las luchas en su enti-

dad, oponiéndose a la revolución o apoyando activamente a alguno de sus contingentes.

Al estallar la Revolución, la oligarquía nacional resistió. Al final de la primera etapa asesinó a Francisco I. Madero, dirigente principal del movimiento y presidente electo. Se formó una amplia alianza revolucionaria que derrota al ejército federal en una lucha que duró de 1911 a 1914. A partir de esa última fecha, el Ejército Constitucionalista en el cual convivían un sector de la oligarquía y la pequeña burguesía, dirigido por Venustiano Carranza, es enfrentado por los líderes campesinos Emiliano Zapata y Francisco Villa. La lucha dura hasta los años 1916-1919 y termina con la derrota de los ejércitos campesinos. Ni Díaz ni los gobernantes que lo rodeaban fueron juzgados. Ningún terrateniente o potentado de la oligarquía porfiriana fue expropiado. Exiliados, escondidos en México o participantes en la Revolución en el bando constitucionalista, la gran mayoría sobrevivió al vendaval.

¿Por quién fue hecha la Revolución? El principal actor de la misma fueron los campesinos mexicanos. El campesinado que representaba una masa muy heterogénea con diferencias importantes entre el norte, el centro y el sur constituyó la base de todos los ejércitos revolucionarios, incluyendo el Constitucionalista. Algunos dirigentes salieron del campo y otros de la clase media. Sus demandas principales eran tierra, agua, escuelas, autonomía para sus comunidades e igualdad racial y étnica. Nunca pudieron resolver el enigma del poder nacional. La naciente clase obrera, que tuvo un papel importante en el estallido de la Revolución, perdió el camino y actuó en gran parte como reserva del Ejército Constitucionalista. La clase media revolucionaria, tanto la rural como la urbana, proporcionó a muchos de los dirigentes revolucionarios. Sobre todo los generales y los profesionistas jugaron un papel importante en la formación de los nuevos cuadros dirigentes de los primeros gobiernos revolucionarios. A partir de la llegada de Obregón a la presidencia en 1920, los gobiernos mexicanos pertenecen a la categoría de lo que se ha llamado el *caudillismo revolucionario*. La voluntad del caudillo surgido de las filas revolucionarias impone su huella decisiva a la vida política y aplasta o bien coopta a los partidos o a otras organizaciones como sindicatos o centrales campesinas. Este régimen fue posible por el relativo equilibrio que se constituye entre las diferentes fuerzas de la sociedad. Los campesinos fueron derrotados militarmente, los obreros eran incapaces de llevar una política proletaria, pero estaban activos en toda la República con suertes diferentes. A nivel regional, grupos campesinos dirigidos por revolucionarios radicales cambiaron el ambiente, la cultura y la conciencia nacional. El gobernador Adalberto Tejeda, de Veracruz, fomentaba la organización de los sindicatos, las ligas agrarias y los partidos

socialistas. Aliado al partido comunista impulsó la reforma agraria. Ligas agrarias similares surgieron en Michoacán, Aguascalientes, Chiapas y muchos otros estados; el gobernador de Yucatán, Felipe Carrillo Puerto, que fue electo en 1922, proclamó "el primer gobierno socialista de las Américas" y organizó a los campesinos mayas para una reforma agraria avanzada y la creación de sindicatos de los trabajadores rurales, así como el Partido Socialista del Suroeste. En el estado de Tabasco, Tomás Garrido Canabal organizó federaciones de campesinos y formó el Partido Socialista de Tabasco. En el estado de Tamaulipas, Emilio Portes Gil fundó su Partido Socialista de la Frontera e inició una campaña para formar el "nuevo ciudadano mexicano". Trató de reducir los juegos de azar, la prostitución y otros vicios que calificó de contrarrevolucionarios. Pero nada de eso logró la continuidad. A los gobernadores revolucionarios seguían los moderados o conservadores. Las fuerzas oligárquicas de Chiapas tomaron el poder disfrazándose de revolucionarios.[2]

La nueva-vieja burguesía en formación o bien estaba en contra de los gobiernos posrevolucionarios o bien no era capaz de hacerse cargo del poder en las condiciones sumamente difíciles existentes. El vacío lo llenaron los caudillos revolucionarios como Obregón o Calles, estrechamente ligados al ejército, capaces de atraer constelaciones extraordinariamente variadas de fuerzas, incluyendo campesinos y obreros organizados. Pero esto no duró mucho tiempo.

Pasemos ahora a la tercera pregunta: ¿para quién fue hecha la revolución? Desde 1920 comenzó a formarse una burguesía nacional en la cual los terratenientes pasaron a segundo término y el industrial, el comerciante y el banquero jugaban el papel central. Su composición incluía tanto los empresarios privados como los administradores profesionales de las empresas estatales. La fuerza campesina que no se rindió ante la derrota militar formó una corriente agrarista que participó activamente en política en los años veinte y treinta y acabó integrándose en condiciones corporativas en el Estado, no sin antes lograr importantes concesiones en la reforma agraria. El sector obrero, que creció considerablemente durante el proceso de industrialización, mejoró sus condiciones. También acabó por participar en el Estado mientras sus sindicatos eran sometidos al pacto corporativo.

El nuevo Estado pasó a construir un capitalismo marcado por concesiones económicas a las clases subordinadas. La muy preciada merced de la paz sólo pudo ser lograda por medio de concesiones a las clases subordinadas. La burguesía no necesita participar en la Revolución para imponer

[2] Thomas Benjamin, "Rebuilding the Nation", en Michael Meyer y William Beesley (eds.), *The Oxford History of Mexico*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 474.

en ésta su dominio. Es más, en ningún lado y en ninguna época se ha visto a una burguesía comercial o industrial dirigir una revolución. Su dominio se impone por medios económicos y políticos. En México se formó gracias a un proceso intensivo de acumulación primitiva en el seno del Estado, así como el largo auge posterior a la Revolución.

La constelación de las fuerzas conservadoras del siglo XIX, la Iglesia Católica, los terratenientes, los capitalistas extranjeros y la alta oficialidad militar, así como la hacienda y el modo de vida ligado a ella, fue seriamente debilitada. El capital extranjero tuvo que sacar sus conclusiones de las expropiaciones de tierras, recursos naturales y ramas vitales de la economía. Durante las tres décadas posteriores al estallido revolucionario, una relación de fuerzas en la cual la nueva burguesía llevaba la voz cantante y el capital extranjero restablecía su papel fue establecida. Los hombres del grupo sonorense tenían una cultura burguesa bastante bien definida y participaban en negocios. Durante su presidencia, Plutarco Elías Calles se había referido a la reforma agraria en los siguientes términos:

> Tenemos la obligación de confesar [...] que el agrarismo, tal como lo hemos entendido y practicado hasta ahora, es un fracaso. La felicidad de los hombres del campo no consiste en entregarles un pedazo de tierra, si les falta la preparación y los elementos necesario para cultivarla. Antes bien, por ese camino los llevamos al desastre, porque les creamos pretensiones y fomentamos su holgazanería [...] Hasta ahora, hemos venido dando tierras a diestro y siniestro, sin que éstas produzcan nada sino crear a la nación un compromiso pavoroso [...] Es necesario poner un hasta aquí a nuestros fracasos. Es necesario que cada uno de los gobiernos de los estados fije un término más o menos corto dentro del cual los pueblos que conforme a la ley tengan derecho todavía puedan pedir sus tierras; pero para ese término ni una palabra más sobre el particular. Entonces dar garantías a todo el mundo, pequeños y grandes agricultores, para que surja la iniciativa y el crédito público.[3]

Así se definieron claramente los dos campos que lucharían incansablemente para definir la suerte del capitalismo en el campo. Los partidarios de la productividad, la eficiencia, la iniciativa individual y el capital, y por el otro lado, los campesinos que querían antes que nada la tierra y la ayuda del Estado para trabajarla.

Después de 1940 la conciencia del carácter burgués y los límites verdaderos de la Revolución se abrió paso. En 1949 Silva Herzog captaba el proceso de formación de la nueva burguesía y su conversión en la principal beneficiaria de la Revolución.

[3] Gustavo Esteva, *La batalla en el México rural*, México, Siglo XXI, 1980, p. 44.

> El número de nuevos ricos y de ricos viejos cada vez más ricos creció poco a poco durante dos décadas: de 1921 a 1940. El progreso económico del país favoreció la capitalización interna y a los capitalistas. Éstos pueden clasificarse así: generales y políticos que participaron en la Revolución y que ocuparon después de la victoria elevados puestos civiles o militares; banqueros de manga ancha para invertir en turbios negocios o "coyotes", viejos y nuevos comerciantes, amigos, parientes o compadres de altos funcionarios públicos, favoritos de éstos y preferidos en la compra de mercancías para el gobierno o en los contratos para la construcción de obras públicas; industriales protegidos por las tarifas arancelarias y la simpatía gubernamental; traficantes de toda laya enriquecidos sin violar la ética flexible de la sociedad capitalista. Lo importante es que unos y otros, que todos ellos formaron una clase social poderosa, emprendedora, agresiva y fuertemente ligada por lazos de solidaridad y comunidad de intereses. Esta burguesía se fue estructurando despacio, dando pasos seguros, con firmeza; influyendo cada vez más en los medios de propaganda y en la vida económica de la República. Y hay que recordar que quienes influyen en el campo económico de una nación influyen, quiérase o no, en su vida política.[4] [Y continuaba] Cárdenas dio el mayor jalón que era posible dar a favor de los intereses populares y de la independencia económica de México. Durante su gobierno, en 1938, la Revolución mexicana llegó a su culminación, después el descenso, la crisis, la agonía y la muerte.[5]

En este texto establecía dos cosas muy claras: que la Revolución había terminado en 1938, antes del final del régimen de Cárdenas, de quien era partidario, y después la contrarrevolución; y que los principales beneficiarios del movimiento eran los miembros de la nueva-vieja burguesía. A la pregunta: "Después de la lucha revolucionaria y la acción de los gobiernos revolucionarios ¿se ha logrado mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano?", el mismo Jesús Silva Herzog contestaba en 1944:

> En nuestra opinión la respuesta es tímidamente afirmativa algo se ha hecho, pero mucho menos, muchísimo menos, de lo que hubiera podido hacerse […] el nivel de vida del obrero calificado que trabaja en las grandes industrias se ha elevado un poco, en términos generales; se ha elevado un poco también la economía del campesino en algunas zonas agrícolas; empero un número considerable de habitantes de las ciudades y de los campos, que

[4] Jesús Silva Herzog, "La Revolución mexicana es ya un hecho histórico", en *Cuadernos Americanos*, XLVII, septiembre-octubre, 1949, pp. 7-16, y en Stanley R. Ross (comp.), *¿Ha muerto la Revolución mexicana?*, t. 2, México, SepSetentas, 1972, pp. 134-135.

[5] *Ibid.*, p. 132.

> tal vez forman mayoría, no han aumentado su salario real, no han participado de los beneficios de la obra revolucionaria […].[6]

Es evidente que Silva Herzog consideraba los beneficios obtenidos por el pueblo trabajador como mínimos, como los necesarios para procurar la paz, pero no los suficientes para cambiar definitivamente su situación. Cosío Villegas, en un artículo en *Cuadernos Americanos* de 1947, después de enumerar los objetivos que se propuso la revolución en forma "vaga y repetitiva pero eficaz" (en sus palabras), decía:

> Esas tesis parecen hoy lugares comunes y candorosos por añadidura; lo son para los poquísimos que siguen creyendo en ellas, y más por supuesto para quien las admitiría en el papel impreso del libro pero nunca en la realidad histórica de México. En su tiempo, sin embargo, no sólo fueron novedades, sino que correspondían tan genuina y tan hondamente a las necesidades del país […] Por qué y cuándo se agotó el programa de la Revolución mexicana es un capítulo bien doloroso de nuestra historia; pues no sólo el país ha perdido su impulso motor, sin lograr hasta ahora sustituirlo, sino que este fracaso es una de las pruebas más claras a que se ha sometido el genio creador mexicano […] y las conclusiones no pueden ser más desalentadoras.[7]

Cosío Villegas confundía el ascenso inevitable de la nueva burguesía con "el fracaso del genio creador mexicano", pero su afirmación era en general correcta.

Por su parte, José Alvarado ironizaba sobre la nueva burguesía:

> […] Adelita, aquel símbolo marcial y romántico de las luchas rebeldes está convertida hoy en una opulenta, obesa y acaso diabética doña Adela. Y doña Adela ya no monta a caballo porque su reumatismo no se lo permite. Ahora se dedica a los recuerdos y al recuento de sus ganancias.[8]

En otro tono, Frank Brandenburg señala la sobrevivencia de varios grupos empresariales del Porfiriato, como el de Isaac Garza en la cerveza y la fabricación de vidrio; A. Prieto y sus asociados mexicanos con la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey; De la Macorra y Lenz, que habían aplicado tecnología alemana a las fábricas de papel de San Rafael; el grupo textil CIDOSA de Thomas Braniff con sus fábricas en Orizaba, entre

[6] Jesús Silva Herzog, "La Revolución mexicana en crisis", México, 1944, citada en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 2, vol. V, México, abril-junio de 1953, p. 365.

[7] Daniel Cosío Villegas, en Stanley R. Ross, *op. cit.*, pp. 104-105.

[8] José Alvarado, "Adelita es ahora doña Adela", en *Siempre!*, núm. 74, 24 de noviembre de 1954, p. 24.

muchos otros. Y continúa señalando que a partir de 1930 surgieron muchos otros consorcios como los de Emilio Azcárraga en la radio, la electrónica y la industria de cine; Rómulo O'Farrill en el armado de automóviles; Eloy Vallina en el Banco Comercial Mexicano, inclinado a apoyar la industria. A estos ejemplos hay que agregar los nombres de Carlos Trouyet, Garza Sada, William Jenkins, Luis Aguilar, Antonio Ruiz Galindo y otros. A diferencia de lo que sostienen algunos autores, Cárdenas apoyó a estos grupos y algunos de ellos incluso surgieron en su época.[9]

La nueva y vieja burguesía dominó, antes del fin de la Revolución, los sectores de la economía no controlados por el Estado o el capital extranjero y pronto los administradores de las empresas estatales se sumaron, más o menos abiertamente, a formar parte de ella. Nunca dejó de haber fricciones entre los dos sectores, pero éstas no trascendían el proyecto capitalista de desarrollo. La Revolución fue en realidad lo que la relación de fuerzas entre las clases le permitió ser: la partera del capitalismo industrial subdesarrollado mexicano. Pero como la derrota y destrucción del régimen porfiriano fue logrado por las clases populares, éstas obtuvieron muchas e importantes concesiones, imponiendo su presencia en la cultura mucho más que en el poder. La Revolución mexicana acabó siendo una revolución democrática burguesa y sólo se le puede evaluar como tal. Las masas subordinadas no tuvieron, en ningún momento, la posibilidad de transformarse en elemento dominante. Pero es impresionante su incapacidad para formar organizaciones de clase que eran muy verticales y acababan en las manos de caudillos que las usaban para su propio provecho. La importancia de las concesiones también exige una evaluación. La imagen que surge de ese ejercicio demuestra que, tanto como revolución democrática burguesa, como en sus concesiones a los trabajadores, fue una revolución llena de éxitos y fracasos en los que quizá los segundos fueron más perdurables que los primeros.

La ideología oficial priísta transformó a la Revolución mexicana en una revolución permanente que seguía en marcha hasta la década de los ochenta.[10] Pero muchos estudiosos y observadores consideraron esa visión como un artificio ideológico. La mayoría de ellos fijaban el límite de ésta en 1940 o incluso en 1938. Stanley R. Ross consideraba esas fechas como el principio del Termidor mexicano y decía que éste presenta "muchas si bien no todas las características de las ilustraciones clásicas de esta fase, incluso la transformación de palabras hermosas en lemas que posteriormente termi-

[9] Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1964, pp. 265-266.

[10] Véase Thomas Benjamin, *La Revolución*, Austin, University of Texas Press, 2000.

nan en inscripciones de edificios públicos".[11] La Revolución en efecto terminó su labor destructiva y constructiva fundamental en 1940. Después de esa fecha se inicia una *contrarrevolución de terciopelo* que debía durar unos 20 años, durante los cuales las clases subordinadas perdieron su independencia política y mucho de lo conseguido, la nueva burguesía afianzó definitivamente su supremacía y el capital extranjero recuperó su influencia.

Y ahora hagamos un breve balance de la revolución por sectores, sin dejar de apuntar que desde 1940 —y posiblemente antes— se produjo una coyuntura mundial en que casi todos los países latinoamericanos se desarrollaron, primero con cierta lentitud y después en una larga etapa de crecimiento sostenido sin precedente. Dice Víctor L. Urquidi:

> Durante los años cincuenta y sesenta y aun una parte de los setenta, o sea casi 30 años, la región latinoamericana experimentó una constante expansión económica, expresada en aspectos importantes de modernización e industrialización […] mejoramiento en la agricultura comercial y ampliación extensa de la infraestructura.[12]

Por lo tanto, no todo lo logrado en ese periodo puede adjudicarse a la revolución. González Casanova, al comparar los índices económicos y sociales de México con los de Chile y Argentina para el mismo periodo, concluye que su producto nacional bruto per cápita era en 1960 inferior a los de Argentina, Chile, Venezuela y Panamá, y que si bien estadísticas comparadas sobre mortalidad, analfabetismo, desnutrición, población ocupada en la agricultura, distribución del ingreso son mejores que en la mayoría de los países latinoamericanos, no superan los límites del subdesarrollo que caracterizan al subcontinente.

La Constitución de 1917 definió a la democracia no sólo como una estructura jurídica, sino por encima de esto, como un sistema de vida fundado en la continua mejoría de la vida del pueblo en una forma en que la distinción entre "lo político" y "lo económico" era muy difícil. Desgraciadamente, esta inmensa aportación a la legislación democrática mundial de principios del siglo XX no se hizo realidad. A partir de 1940 las clases subordinadas fueron perdiendo presencia y la "familia revolucionaria" fue imponiendo su rumbo. En el México industrial, el principio de la igualdad política fue limitado drásticamente por un Estado autoritario y clientelar, así como el dominio de un solo partido. En cuanto a la igualdad económica fue y hasta hoy es vulnerada sistemáticamente por una desigualdad extrema entre pobres y ricos

[11] Ross, *op. cit.*, pp. 41-42.

[12] Víctor L. Urquidi, *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 25.

que se reproduce sin dificultad aparente. Las estructuras en las que se apoya este fracaso estaban ya plenamente constituidas en los años de 1940-1950. Esta contradicción flagrante entre la palabra radical y la realidad capitalista aumentaría a medida que la nueva burguesía se afianzaba.

En buena parte debido a la revolución, las "fuerzas naturales" del mercado no lograron dominar plenamente el periodo de industrialización debido a la acción del Estado que se propuso corregirlas para frenar la dependencia y responder a necesidades sociales urgentes. El Estado construyó una infraestructura importante, creó servicios sociales nuevos y fue ampliando su papel en la inversión, la propiedad y el control de importantes empresas. Además recurrió a subsidios y controles con propósitos de redistribución o apoyo a ramas estratégicas de la economía. Pero de ninguna manera se propuso mellar o debilitar decisivamente la dependencia del vecino del norte. Tampoco hizo nada que trascendiera el carácter capitalista del desarrollo ni siquiera en la época de Lázaro Cárdenas. En los años de 1960, la inversión estadounidense controlaba cerca de 50% de la riqueza nacional, poseía más que todos los otros extranjeros y la inversión pública y privada mexicana combinados.[13] Pero la estructura de sus propiedades no era ya la tradicional y en lo que respecta a las inversiones directas anuales, el capital privado mexicano representaba 50%, el público, 45% y el capital extranjero, sólo 5%.[14] Aquí vemos reflejadas tendencias nuevas, pero sumamente lentas hacia una economía más autónoma. Al final de cuentas, esas tendencias fracasaron lastimosamente. Las importaciones de Estados Unidos representaban 72% y las exportaciones a este país eran de 70% u 80% del total. Esta última tendencia a depender de un solo mercado se mantuvo durante y después de la Revolución sin cambios importantes. Lo mismo podemos decir acerca de la composición de las exportaciones en 1958, las materias primas representaban 46.8% de las exportaciones y los alimentos 34.1%; si a eso sumamos los combustibles y lubricantes minerales, obtenemos 86.3%. En las importaciones 40% eran bienes de capital y 30% materias primas semiprocesadas para la industria.[15] Esto refleja las exigencias del modelo adoptado de sustitución de importaciones y también sus limitaciones que al final resultaron mortales.

Pasemos ahora a la reforma agraria, que con todo y sus limitaciones representa la joya de la Revolución, sin olvidar que ésta nunca fue una dádiva desde arriba y que siempre estuvo precedida o acompañada por la acción violenta o pacífica, organizada o espontánea, de los campesinos agraristas.

[13] Brandenburg, *op. cit.*, p. 214.

[14] *Ibid.*, p. 216.

[15] Howard F. Cline, *Mexico Revolution to Evolution 1940-1960*, Londres, Oxford University Press, 1971.

En 1910, cuando estalló la Revolución mexicana, un pequeño grupo de hacendados —menos de 1% de la población— poseía 97% de la tierra. Los hacendados tanto mexicanos como extranjeros vivían frecuentemente en la capital o la ciudad provincial. En la hacienda trabajaban obreros relativamente "libres" que carecían de vivienda, parcela y seguridad en el empleo. Además, había campesinos en calidad de peones acasillados, aparceros, pequeños propietarios y rancheros. La Constitución de 1917 en su artículo 27 recogió sus demandas. De 1916 a 1920 se hicieron 334 dotaciones de ejidos, a las cuales hay que sumar tres o cuatro millones de hectáreas que los campesinos habían ocupado directamente.[16]

Desde el gobierno de Obregón, el espíritu radical del artículo 27 fue sustituido por una política que ponía el acento en el desarrollo de pequeñas o medianas parcelas y eludía la cuestión de la eliminación de la hacienda. Entre 1917 y 1934 se repartieron 11 millones de hectáreas a unos seis mil ejidos que albergaban casi un millón de ejidatarios. Estos repartos no resolvieron el problema. Los campesinos, actores principales de la revolución, no lograron durante este largo periodo la satisfacción a sus demandas. La mayoría no habían recibido tierras y quienes las obtuvieran carecían de recursos para explotarlas. Durante el gobierno de Cárdenas, entre 1934 y 1940, se repartieron 20 millones de hectáreas en 11 mil ejidos habitados por cerca de un millón de ejidatarios que recibieron en promedio 25.8 hectáreas. Para realizar esta hazaña, Cárdenas recibió el apoyo de los campesinos a quienes llegó incluso a armar. Por un instante, la orientación de la transformación agraria mexicana cambió. El ejido colectivo y la comunidad llegaron a ser una orientación prioritaria, pero ese cambio no tuvo el tiempo para consolidarse y rápidamente fue subvertido desde el Estado y los círculos empresariales nacionales y extranjeros. Otro cambio, quizás no deseado, se produjo en el mismo tiempo: el número de minifundios de menos de cinco hectáreas aumentó en 61% y su superficie en 136 por ciento.[17]

Treinta años después de iniciada la Revolución, en 1940, la concentración de la propiedad agrícola se mantenía, las propiedades de más de mil hectáreas (301 de ellas de más de 40 mil hectáreas) que sólo representaban 0.3% de los predios, contaban con 60% de la propiedad territorial. A partir de ese año las distribuciones de tierra se redujeron considerablemente, los sistemas de riego y la ayuda en abono se concentraron preferentemente en las zonas de propiedades grandes y medianas. El poder caciquil se constituyó en un elemento decisivo en la formación del partido gobernante y la explotación de los campesinos ejidatarios o minifundistas. Las relaciones de

[16] Esteva, *op. cit.*, pp. 35-37.
[17] *Ibid.*, p. 42.

fuerza a nivel local se alteraron rápidamente y la pobreza y el fracaso vinieron a ser el destino de la mayoría de los campesinos. Las reformas constitucionales de 1947 bloquearon las demandas campesinas de tierras y estimularon la inversión privada en el campo. Pero desde el punto de vista del desarrollo de una agricultura capitalista, el resultado de esas políticas contradictorias fue impresionante. Crecieron la producción agropecuaria, el crédito agrícola, las zonas de riego y la población urbana. La balanza comercial, agropecuaria y forestal fue durante casi 30 años positiva.

Pero las agroindustrias transnacionales no tardaron en imponer la orientación de la nueva dinámica a sus intereses, integrando el nuevo modelo de economía agropecuaria a la producción internacional. En cuanto a los niveles de vida de los campesinos podemos decir que todavía en los años de 1960, la pobreza, el analfabetismo y la falta de servicios de salud seguían siendo, pese a la demagogia oficial, elementos esenciales en sus vidas.

En 1940, 56.6% de la población ocupaba viviendas que no disponían de agua potable. Las viviendas rurales no tenían equipo para el baño. La gente solía bañarse en ríos o lagunas. Las máquinas lavadoras eran desconocidas. En las zonas rurales casi 90% de las viviendas carecían de sistemas de alcantarillado. En una época en que ya en Estados Unidos había un aparato telefónico por cada 6.3 habitantes, en México el promedio era de uno por cada 110. En el Distrito Federal se encontraban 55.1% de los teléfonos y en el estado de Guerrero había uno por cada 9 772 habitantes. Respecto al vestido en las zonas rurales, sólo 38% usaba zapatos, 29% huaraches y 32% iban descalzos.[18] En 1950, 40% de los mexicanos eran totalmente analfabetas, en el campo el porcentaje llegaba a 50%; de la población rural 93.2% sólo había cursado hasta el tercer año o menos de primaria y 6.8% había terminado el sexto grado.[19] Muchos de ellos eran analfabetas funcionales. Ésta era la situación de los campesinos, 30 o 40 años después de iniciada la Revolución, y la agricultura comercial dominada por propietarios grandes y medianos y por compañías imponía su dominio en la mayoría de las ramas agropecuarias.

Pero hay un aspecto en el cual la revolución produjo cambios muy profundos y ése fue en la ideología y la cultura nacional. La conciencia de que el pueblo de México era amo de su propio destino, la desaparición del miedo a Estados Unidos, el temor siempre presente de una intervención, de intentos de absorción que pesaban sobre los mexicanos se fueron disol-

[18] Nathan Whetten, "México Rural", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 2, vol. V, México, abril-junio, 1953, pp. 202-242.

[19] Cline, *op. cit.*, pp. 198-209.

viendo. El sentimiento de inferioridad heredado de la guerra de 1847 y de las agresiones subsecuentes perdió terreno durante la Revolución. La enconada resistencia de Carranza, que no cedió ante amenazas, persuasiones y consejos, la política exterior independiente, la nacionalización del petróleo y otras ramas básicas se transformaron en símbolos de independencia y soberanía. La victoria sobre la dictadura, la participación de miles de mexicanos en un movimiento rebelde armado produjo también un cambio en la actitud hacia el poder del Estado y los caciques que perdieron su supremacía y se vieron obligados a ganar en nuevos términos el apoyo de los ciudadanos. Durante el *caudillismo revolucionario* los gobiernos se propusieron reconstruir la nación, regenerar a México y a su pueblo en términos modernos. Una nación organizada

> [...] en favor de los obreros y campesinos estaba en construcción. Un cambio de espíritu estaba en construcción, a muchos niveles los líderes revolucionarios impulsaban el idealismo en la organización popular, las escuelas rurales laicas y redistribuían la tierra. Durante los años treinta, bajo el efecto de la Gran Depresión, el movimiento popular se volvió más radical y presionó a la "familia revolucionaria gobernante". El anticlericalismo y la renovación cultural se generalizaron. La utopía dominante en sus muchas variedades era la de una nación agrícola compuesta por comunidades campesinas democráticas. En las antiguas plantaciones de algodón, azúcar, henequén y café, la organización colectiva dominaría y la empresa sería administrada por todos sus miembros. Las cooperativas de consumo y de producción ayudadas y financiadas por el crédito público, las escuelas rurales y las normales transformarían a los peones en agricultores modernos y mexicanos patriotas. El campo así concebido sería abastecido por una combinación de empresarios mexicanos, cooperativas y para industrias básicas, estatales. Los sectores en manos extranjeras serían nacionalizados. Poderosos sindicatos protegerían los derechos de los trabajadores, los servirían con centros deportivos y culturales transformando a los súbditos sumidos en la pobreza en ciudadanos conscientes. Todos estos sectores serían incluidos en un partido único en el cual negociarían sus diferencias y elegirían a sus representantes para los gobiernos locales y nacionales. Sin embargo, como hemos visto, poderosas fuerzas estaban carcomiendo este ideal. Mucho del discurso siguió presente y nuevas generaciones entraron en el gobierno para servir al pueblo, pero la realidad los desanimaba rápidamente.[20]

La cultura conoció cambios similares. Surgió un mundo completamente diferente al que predominaba en el Porfiriato. Una cultura de inspiración

[20] Benjamin, *op. cit.*, pp. 468-470.

popular, diversa pero nacionalista en todas las artes. Combativa, dirigida contra viejas tradiciones hasta entonces intocables e imbuida en esperanzas de un mundo nuevo para toda la humanidad y para los mexicanos. Tema prominente en el discurso de prácticamente todos los artistas era crear una obra accesible para todos en contenido y en forma. Rivera, Orozco y Siqueiros, entre muchos otros pintores brillantes, promovieron el muralismo. El arte folklórico conoció un despertar vigoroso envolviendo a artesanos y artistas en obras conjuntas. José Vasconcelos fue secretario de Educación Pública en 1921-1924 y llegó a proclamar más tarde que su labor se inspiraba en el comisario para educación del gobierno de Lenin, Anatoli Lunacharsky, aunque no compartía su ideología. Los grandes muralistas tuvieron muchos muros de edificios públicos para pintar y adquirieron gran fama fuera de México. Artistas como Francisco Goitia, Antonio Ruiz y Miguel Covarrubias, entre otros, produjeron obras de gran valor artístico. Manuel Álvarez Bravo y Tina Modotti se distinguieron en la fotografía. Surgieron revistas literarias de vanguardia como *Contemporáneos*, *Horizontes* y *Ulises*. Javier Villaurrutia y Salvador Novo se distinguieron en la nueva poesía y el teatro. Nació la novela de la Revolución mexicana con Mariano Azuela, que se hizo famoso internacionalmente con su novela *Los de abajo*. Crítico de la naturaleza humana y de los revolucionarios, dijo alguna vez: "mi amargura está dirigida contra los hombres, no contra la idea, los hombres que lo corrompen todo". Martín Luis Guzmán, con *El águila y la serpiente*, que es una especie de memoria de su vida revolucionaria y sus memorias de Pancho Villa, se distinguió como uno de los narradores más brillantes de la época. Agustín Yánez, con *Al filo del agua*, describió la vida de aldea enfatizando su carácter opresor.

Desde los años treinta comenzó a prosperar, pese a la cercanía de Hollywood que ya producía películas en español, una activa industria fílmica. Un gran público popular se constituyó, llenando las salas, las carpas y las plazas aldeanas donde se exhibían las películas. Muchas veces la principal sala pública de las pequeñas ciudades era el salón de cine, el símbolo de la modernidad, pese a que se mantenían las diferencias de clase con boletos de precios variados para la misma función. La película ranchera, tributo a la clase media rural que había hecho la Revolución, se transformó en un género popular en toda América Latina: *Allá en el Rancho Grande*, *Así se quiere en Jalisco*, protagonizaban a valientes pero leales rancheros y militares envueltos en complicaciones románticas con doncellas hermosas e inocentes, no sin la presencia de padres autoritarios y suegras celosas. Tampoco faltaron las películas históricas, mientras Cantinflas personificaba a un nuevo tipo de mexicano, el peladito urbano de origen campesino, que alcanzó gran éxito. Y por fin las películas sobre la Revolución como

¡Vámonos con Pancho Villa!, *Río Escondido* y muchas otras que alcanzaron un éxito menor en su tiempo, sólo después se hicieron populares. La nueva vida urbana encontró expresión en películas como *Nosotros los pobres* y *Ustedes los ricos* y el charro cantante se transformó en un personaje central. Las películas de la época encontraron una resistencia empecinada en los medios conservadores que veían, en la exposición de las mujeres en escenas de amor o incluso como trabajadoras y empleadas, un reto al buen gusto y la tradición. Los católicos protestaban contra las imágenes blasfemas de Diego Rivera, encapuchaban la estatua de Juárez en la Alameda de la ciudad de México, se negaban a usar los nombres revolucionarios que los gobiernos daban a calles y plazas. La Iglesia Católica catalogaba las películas en una gaceta que se repartía en las misas.

La recepción popular de la Revolución con sus héroes y villanos, con sus generales bigotudos y con sus historias de dignidad y brutalidad caló hondo en el ánimo popular y sigue poblándolo, pese a todos los intentos para desterrarlo.

Las transformaciones de la Revolución mexicana

Felipe Arturo Ávila Espinosa*

Las revoluciones sociales, a pesar de lo que sostienen los intelectuales posmodernos, siguen siendo el factor fundamental que origina y explica los grandes cambios en la historia. Las revoluciones, esas grandes irrupciones de las masas populares para tomar en sus manos su propio destino, son un punto de inflexión decisivo que cataliza y acelera cambios que, de otra manera, llevaría más tiempo realizar. Las revoluciones son fenómenos inevitables e imprevisibles que ocurren cuando los grupos subalternos, normalmente sujetos al control cotidiano por los mecanismos de la dominación, aprovechan una coyuntura favorable, en los casos en que se combina el hartazgo contra autoridades que han perdido legitimidad y cuando cuentan con una organización, un liderazgo y un proyecto alternativo, deciden lanzarse a la rebelión aprovechando, por lo general, una fractura entre las clases dominantes. Para poder caracterizar a una rebelión como revolución deben ocurrir, al menos, tres cosas: una auténtica y significativa movilización popular; el objetivo de tomar el poder del Estado a partir de una propuesta política alternativa de organización de la sociedad y, por último, el cambio significativo en las estructuras económicas, sociales, políticas, jurídicas y culturales prevalecientes hasta entonces. Desde luego, la realización plena de esos cambios es un proceso prolongado: la transformación de las estructuras económicas, la modificación de las relaciones básicas entre las clases sociales, la consolidación de un nuevo tipo de Estado y la emergencia de nuevos patrones culturales son eventos que ocurren en el largo plazo. Eso ha acontecido en todas las grandes revoluciones de la historia: la francesa, la rusa y la china, por mencionar sólo las que se convirtieron en paradigmáticas. Sin embargo, aun cuando los resultados de largo plazo producidos por las revoluciones tengan continuidad con tendencias anteriores o que

* Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

sus logros, desde el punto de vista de los objetivos de los grupos subalternos hayan sido efímeros o se hayan revertido, no se puede negar que las revoluciones fueron el parteaguas que detonó y precipitó ese proceso de transformación y que, sobre todo, fue un momento vivido como una experiencia inédita por los grupos subalternos que fueron actores conscientes de que su acción organizada era capaz de poner el mundo de cabeza, derribar gobiernos y autoridades, destruir instituciones y revertir los valores y las prácticas cotidianas.

En el caso de México, la revolución que tuvo lugar de 1910 a 1920 y sus secuelas de las dos décadas siguientes dio lugar a cambios fundamentales en la historia del país que moldearon, en buena medida, su evolución a lo largo del siglo XX. La Revolución mexicana destruyó al Estado oligárquico dominado por los terratenientes que prevalecía en el Porfiriato, produjo un nuevo tipo de Estado de carácter benefactor que, además, se convirtió en propietario de los sectores estratégicos de la economía y en el rector del desarrollo económico. Fue un Estado que, además, estableció una nueva forma de dominación y de relación con la sociedad al apropiarse de las principales demandas sociales, incorporarlas como derechos institucionales, organizar corporativamente a los grupos sociales y mantener el control político sobre ellos. Además, la revolución creó nuevas instituciones, le dio un giro diferente a la evolución del capitalismo agrario, llevó a cabo una profunda transformación en la tenencia de la tierra, que puso en manos de campesinos, ejidatarios y comuneros más de la mitad del territorio nacional y destruyó al ejército federal porfirista, que fue sustituido por el ejército revolucionario triunfante. Esas transformaciones no fueron cambios menores, sino que moldearon la evolución económica, política y social del México posrevolucionario y le dieron una gran legitimidad al nuevo Estado, que se convirtió así en uno de los más estables, longevos y exitosos del siglo pasado.

Desde hace años ha sido frecuente la crítica y la descalificación de la Revolución mexicana a partir de una visión contemporánea, *a posteriori*, de sus resultados. Se ha dicho que la revolución no sustituyó, sino que perfeccionó el sistema de acumulación capitalista, que no mejoró las condiciones de pobreza y marginación de la mayoría de la población, que no cambió la profunda inequidad social ni impidió la constitución de una nueva oligarquía ya no terrateniente sino industrial y financiera, que no eliminó la dependencia externa —particularmente los vínculos económicos, comerciales y tecnológicos con el extranjero, principalmente con Estados Unidos—, y que no permitió una mayor libertad para los grupos sociales ni eliminó la represión para quienes desafiaban su control. Se ha sostenido, también, que el Estado posrevolucionario se convirtió en un poderoso Le-

viatán, que subordinó y manipuló a las clases populares para perfeccionar el sistema de dominación, y que las estructuras corporativas, en que fueron organizados desde arriba los sectores populares —particularmente los sindicatos de trabajadores y empleados y las centrales campesinas—, se convirtieron en instrumentos antidemocráticos, de control y represión sobre sus agremiados, en donde la corrupción y las prebendas del poder político permitieron un enriquecimiento extraordinario de sus líderes que contrastaba con las precarias condiciones de sus bases sociales. Se ha sostenido, en fin —notoriamente con motivo de la vergonzante celebración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución—, que ambos procesos no sólo fueron inútiles en el largo plazo, sino incluso contraproducentes, que el país de todas formas habría cambiado, que sus costos —la pérdida de miles de vidas, la destrucción de buena parte de la infraestructura productiva, el estancamiento o la involución de algunas ramas económicas, entre otros— fueron mucho mayores que sus beneficios.

Esas descalificaciones, sin embargo, tienen un punto de partida equivocado. Son juicios que se hacen desde una visión contemporánea y sesgada: a partir de los resultados se descalifica el origen de manera lineal. Ese procedimiento es ahistórico. En primer lugar porque las revoluciones, como cualquier otro evento social de envergadura, no son fenómenos volitivos sobre los que se tenga el control absoluto de su curso. Son, por el contrario, convulsiones que estallan de manera imprevista y espontánea, cuando los grupos subalternos se atreven a desafiar al poder para cambiar una situación intolerable y cuando ven oportunidades de triunfo en su desafío. En esas raras ocasiones en que ocurren, la gente común decide arriesgar su vida, su patrimonio, la seguridad y tranquilidad de su vida cotidiana y se lanza a tratar de mejorar su situación y construir un mejor futuro para las nuevas generaciones. Esos momentos excepcionales tienen un alto costo en vidas y en destrucción, pero son sacrificios que las generaciones que las llevan a cabo no pueden evitar y que asumen, además, como necesarias para los fines que buscan.

Las revoluciones ocurren, no se pueden evitar. El papel de la historia y de los historiadores no es juzgarlas, ni condenarlas, sino explicarlas. El historiador no se puede erigir en Gran Inquisidor. Lo que tiene que hacer es más simple: investigar los hechos ocurridos y tratar de darles sentido. Para hacerlo, es necesario meterse en los zapatos de los hombres y las mujeres que las hicieron y buscar entender sus motivaciones, sus deseos, sus temores, sus acciones. El historiador tiene ante sí la tarea de reconstruir la experiencia excepcional vivida por esas generaciones y explicar qué fue lo que intentaron hacer y por qué lo hicieron, con los medios que tenían a su alcance y con la conciencia que tenían de lo que hacían y de lo que querían.

Y es necesario seguir paso a paso las vicisitudes y los obstáculos de los procesos puestos en marcha. No hay una relación lineal entre lo que intentaron hacer las generaciones que llevaron a cabo la revolución y lo que ésta terminó siendo. Zapata no es el responsable de la burocratización y manipulación de la reforma agraria; los magonistas y militantes obreros de esa década no tienen la culpa del charrismo sindical ni de la corrupción y el enriquecimiento escandalosos que cometieron y cometen muchos de los líderes sindicales; el presidente Cárdenas no puede ser juzgado por la corrupción e ineficiencia que tuvo lugar y tiene en Pemex, y los miles de combatientes que pusieron el país de cabeza no pueden ser condenados por el ogro no muy filantrópico de la dictadura perfecta en que se convirtió el régimen emanado de la revolución. Los resultados de la historia —ya lo habían subrayado Marx y Engels desde hace más de 150 años— constituyen una resultante en la que confluyen distintas fuerzas que empujan en direcciones diferentes, por lo que el resultado final, a menudo, es uno con el que no se identifican sus protagonistas.

Es necesario, además, considerar que las conquistas materiales indudables de la revolución para los sectores populares, la reforma agraria, la sindicalización y el derecho de huelga, las prestaciones sociales, los incrementos salariales, las instituciones de seguridad social, la educación popular masiva y gratuita, por mencionar sólo algunas de ellas, no fueron concesiones gratuitas de un poder público maquiavélico que las utilizó para controlar, manipular y subordinar a los grupos populares. Fueron, sobre todo, conquistas conseguidas por la organización, la movilización y la lucha de los grupos subalternos que utilizaron la experiencia, el significado y los símbolos que dejó en su conciencia el proceso revolucionario. A lo largo del siglo XX, en las décadas que siguieron al cataclismo social de 1910-1920, diversas organizaciones campesinas, indígenas, de trabajadores, estudiantiles y de otros sectores populares, a su manera, rescataron la memoria de los principales ejércitos y caudillos revolucionarios, los usaron como símbolos de sus nuevas luchas y se arroparon con la legitimidad que conservaba en su conciencia la revolución, para movilizarse y buscar la solución a sus problemas. La organización popular, la acción colectiva, la movilización, la resistencia a la dominación en sus distintas formas y, en algunos casos, los enfrentamientos con las fuerzas del orden que proliferaron y siguen siendo parte de la política mexicana, no pueden disociarse todavía completamente de ese acontecimiento que acaba de cumplir el primer centenario de su inicio. La Revolución, así, se convirtió no sólo en el mito fundacional, en la ideología oficial y en el basamento de la legitimidad del régimen que capitalizó su triunfo en ella y de quienes fueron sus principales beneficiarios. También alimentó la resistencia, la organización y la lucha

de los sectores populares que fueron su principal sustento y que siguieron utilizándola para negociar sus demandas, para poner un freno a los signos más ominosos de la dominación y para alcanzar algunos logros parciales, en el largo proceso de dominación-resistencia-negociación que caracteriza las relaciones entre los distintos grupos sociales y el Estado.

En lo que sigue me referiré a tres de los cambios que considero más importantes producidos por la Revolución.

Movilización y violencia popular

La Revolución mexicana fue un gran movimiento de masas. Miles de campesinos, obreros, trabajadores, artesanos, indígenas, profesionistas, miembros de las clases medias y altas, y gente de los distintos sectores sociales, se incorporaron paulatinamente al llamado de Francisco I. Madero a la Revolución. Esa participación masiva se manifestó con su presencia multitudinaria en las calles, pero sobre todo en la alimentación popular a los grandes ejércitos, al maderista, al de Villa, al de Emiliano Zapata, al de Álvaro Obregón. Fueron esos miles de indígenas, campesinos, peones, grupos populares de las ciudades y del campo quienes hicieron que la Revolución mexicana destruyera el régimen porfirista, y fueron ellos quienes comenzaron a construir los cimientos del nuevo orden. Esa vasta movilización popular significó un viraje en relación con el Porfiriato y las décadas anteriores, en que la política estaba restringida a las elites y tenía un carácter marcadamente clasista. Además, esa movilización popular, por encima de todo, fue vivida como un acontecimiento vital por sus participantes, quienes percibieron y fueron conscientes del efecto inédito y transformador de sus acciones.

Las bandas rebeldes proliferaron desde las primeras semanas de 1911. Las acciones violentas también. En varias regiones se dio una inusitada movilización y violencia popular. Uno de los rasgos más sobresalientes fue el de los ataques a comercios, archivos, oficinas de gobierno, telégrafos y cárceles en infinidad de poblaciones. A esas acciones siguieron, en algunas regiones, los ataques a las haciendas y quemas de campos de cultivo, así como los ajusticiamientos de policías, jefes políticos y diversas autoridades locales. Esas acciones eran la expresión de un cambio profundo: los marginados y agraviados, por la fuerza de la movilización popular y el poder de la multitud armada, se convirtieron de víctimas en jueces y verdugos. La justicia popular que aplicaron sus jefes militares o la multitud desbordada que lo hacía por propia mano era una muestra tanto de los agravios de la población contra los signos más visibles del sistema de dominación como

de la debilidad de éste, incapaz de mantener el respeto y la obediencia a las leyes, instituciones y autoridades. Esa incapacidad era, además, la constatación de que la movilización popular había invertido la correlación de fuerzas y de que el poder estaba cambiando de manos.

Con el crecimiento de la rebelión, las bandas armadas fueron capaces de tomar poblaciones mayores, de ocupar las capitales y las ciudades principales de sus estados, y pronto pudieron deponer a las autoridades locales y elegir otras. Esa sustitución de autoridades locales significó un cambio profundo. Las nuevas, aunque en muchas ocasiones pertenecieran a las elites locales, ocuparon esos puestos con una lógica, un mandato y una relación de fuerzas distinta a la que imperaba hasta entonces: eran representantes de lo que iba tomando forma y conciencia de sí misma como una revolución popular; llegaban al poder por la revolución y tenían como encomienda ejercer la autoridad al servicio de la causa revolucionaria.

La fuerza de la revolución popular desbordó la capacidad militar del régimen de Díaz y lo obligó a renunciar. Las recepciones multitudinarias en las ciudades por las que pasó Madero en su viaje triunfal desde el norte de la República festejaban la demostración del poder popular que había derrotado al viejo dictador y que veía con esperanza lo que parecía ser el comienzo de una nueva era. Empero, Madero no quiso ni pudo llevar a la revolución hasta sus últimas consecuencias, se limitó a encabezar una revolución política que creía que la democracia sería la solución de los grandes problemas sociales del país. Madero se equivocó y fracasó en ese intento. Sin embargo, las energías contenidas que había hecho emerger el maderismo resurgieron en una nueva fase, más violenta y profunda, luego de la muerte trágica del líder que había iniciado ese proceso. En la lucha contra la dictadura de Huerta, los revolucionarios fueron capaces de construir tres poderosos ejércitos populares: la División del Norte villista, el Ejército Libertador Zapatista y la compleja maquinaria militar y política que fue el constitucionalismo. Estos tres ejércitos populares consiguieron concluir lo que el maderismo no había podido: destruir al Estado y al ejército del viejo régimen y fragmentar la soberanía con la emergencia de tres estados regionales en las zonas dominadas por cada uno de ellos.

Derrotado el huertismo, las tres fracciones revolucionarias iniciaron la fase constructiva de la revolución y trataron de unificarla, fallidamente, en la Convención de Aguascalientes, que asumió la soberanía y nombró a un gobierno revolucionario que fracasó, por las diferencias entre los proyectos villista, zapatista y constitucionalista y por el peso del caudillismo. A la ruptura de la Convención siguió la guerra civil entre la alianza villista-zapatista y el constitucionalismo, que definió el curso de la Revolución con el triunfo de este último.

No obstante, el balance de esos seis años de movilización popular no era menor: la violencia revolucionaria había logrado lo que parecía imposible en 1910: destruir al Estado porfiriano y a su ejército, expulsar a una parte de las elites nacionales y regionales, intervenir las principales propiedades rurales, ocupar las mayores mansiones urbanas, sustituir a toda la vieja clase política y poner en su lugar a nuevos gobernantes salidos de las filas revolucionarias, así como comenzar la construcción de un nuevo orden e instituciones. Eran transformaciones impensables antes para la generación que las estaba llevando a cabo y fueron vividas como lo que eran: cambios profundos en la política, en la economía, en las costumbres, en la relación entre las clases, y entre la gente común y las nuevas autoridades. Esos cambios en la actitud, en la mentalidad y en las costumbres se muestran con claridad en los corridos, en los diarios, en las cartas, en las memorias y en las novelas que dieron testimonio y que recrearon esos vertiginosos días. Todos esos cambios fueron vividos con intensidad, como un presente único e irrepetible.

La gente común que se había sumado a la revolución sabía que estaba modificando el mundo jerarquizado, clasista y excluyente que habían conocido hasta entonces, y estaba convencida de que se estaba construyendo un país nuevo. Se había producido un cambio en la mentalidad y en la actitud de la gente común y se había iniciado una etapa de larga duración en donde la movilización y la violencia popular serían una constante y un factor decisivo en los grandes acontecimientos que marcaron la evolución del país a lo largo del siglo XX: la Cristiada, las reformas cardenistas, los movimientos populares y guerrilleros de las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta, hasta la insurrección de los indígenas chiapanecos neozapatistas de 1994.

Así, la revolución tuvo entre sus principales efectos el de iniciar una largo periodo de organización y de movilización popular. La década revolucionaria de 1910-1920 fue la gran escuela en la que los diversos grupos populares aprendieron lo que podía conseguir la organización y la movilización populares, tanto en el aspecto ofensivo como en el defensivo.

El nuevo Estado

Otras de las transformaciones fundamentales producidas por la revolución fue la creación de un nuevo Estado. El Congreso Constituyente de Querétaro construyó un Estado que hizo suyas las principales demandas sociales enarboladas durante la revolución, las institucionalizó y convirtió en programa de gobierno, y culminó un proceso que había comenzado en los años

postreros del Porfiriato en el que el Estado fuera el eje rector del desarrollo económico y el árbitro de los conflictos sociales.

El contenido social de la Constitución de 1917 fue la base de la legitimidad del Estado posrevolucionario. El artículo 27 recogió la principal demanda de la Revolución y asumió como una responsabilidad del Estado la reforma agraria. Ese artículo reivindicó para la Nación —encarnada en el Estado— la propiedad de la tierra, de las aguas y del subsuelo, y como una atribución del mismo Estado la transferencia de su dominio a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, pero reservándose la facultad de expropiarla por causa de utilidad pública. El texto constitucional dispuso la legitimidad del reparto agrario, restituyendo la tierra a las comunidades que hubieran sido despojadas de ella y otorgándola a quienes no la tuvieran. La Nación era la propietaria original de los recursos naturales del subsuelo: petróleo, gas natural y minería, y encomendó al Estado su preservación, la facultad de concesionarlos y de utilizarlos para impulsar el desarrollo nacional. El artículo 27 puso, así, en manos del Estado la facultad de repartir la tierra y de definir las modalidades de la explotación del subsuelo.

El artículo 123 recogió las principales demandas laborales de la época y tuvo un marcado carácter progresista al establecer el derecho a la organización y a la huelga de los trabajadores, fijar límites a la jornada de trabajo, determinar el salario mínimo y señalar el derecho de los trabajadores a la seguridad, servicios sociales y prestaciones. El Estado, además, asumió el papel de mediador en las relaciones obrero-patronales, con la facultad de autorizar la constitución de las organizaciones laborales y la capacidad de dictaminar sobre la licitud o no de sus huelgas. Así, el artículo 123 dio al presidente de la República —como jefe del Estado mexicano—, un enorme poder sobre los trabajadores y sobre los patrones.

Dos décadas antes de que la crisis económica internacional y la guerra hicieran necesario el Estado benefactor y el keynesianismo, el Constituyente de Querétaro dio forma a un Estado comprometido con las reformas sociales, interventor, regulador y conductor de la economía y con la capacidad de controlar, subordinar y movilizar a los sectores populares gracias a la simbiosis funcional que pudo establecer con sus principales organizaciones y al control absoluto sobre el nuevo ejército en el que se construyó el aparato institucional y el entramado de nuevas relaciones políticas y clientelares. El Estado, además, se convirtió en el principal propietario y patrón al nacionalizar, expropiar y administrar los sectores considerados como estratégicos de la economía y alentar el crecimiento de un amplio sector de empresas paraestatales. En las décadas que siguieron al fin de la revolución, el Estado mexicano fue dueño de los sectores energético, de te-

lecomunicaciones, de los ferrocarriles, de la administración de los puertos y aeropuertos, de la minería, de la comercialización de los productos agrícolas y el patrón de un amplio sector de trabajadores al servicio del Estado. El Estado se convirtió así no sólo en rector de la economía, sino en el principal propietario y pivote de la acumulación de capital, y en el actor central de la industrialización, el desarrollo económico y el crecimiento de una nueva burguesía nacional. Ese híbrido proceso de desarrollo del capitalismo mexicano en el siglo XX, con un poderoso Estado propietario y rector de la economía, fue la base que permitió durante las décadas posteriores a la revolución que los gobiernos emanados de ella pretendieran que la Revolución mexicana había establecido una tercera vía de desarrollo, que no era capitalista ni socialista.

La reforma agraria

El tercer cambio fundamental producido por la revolución fue la reforma agraria. Como ha señalado Alan Knight, el desarrollo del capitalismo en el campo mexicano, dominado por la gran hacienda, se encontraba ante un callejón sin salida que no podía resolverse por sí mismo con una reforma desde arriba, por lo que se necesitó de una revolución social que resolviera sus contradicciones y derrocara a la oligarquía terrateniente.

La economía agrícola basada en la gran propiedad, no obstante el auge y dinamismo que había tenido desde el último tercio del siglo XIX, tenía serias limitaciones estructurales: no había logrado establecer un mercado de libre fuerza de trabajo, pues había regiones en las que persistían lazos coercitivos extraeconómicos que sujetaban a los trabajadores rurales a las plantaciones. En segundo lugar, no había podido crear un mercado interno de productos básicos y de materias primas, pues la mayor parte de la producción primaria era de autoconsumo, fuera de los circuitos comerciales, y los pocos cultivos comerciales se exportaban. La producción agrícola tampoco se había vinculado con la industria nacional ni había podido ser una palanca que impulsara su despegue. Finalmente, en una sociedad predominantemente rural, la concentración en pocas manos de las mayores y más fértiles tierras y de los principales recursos acuíferos era una fuente de inestabilidad política y de conflicto, como lo mostraron las revueltas agrarias que tuvieron lugar a lo largo del siglo XX y como lo ratificó el carácter predominantemente agrario de la Revolución.

Las mayores transformaciones producidas por la Revolución en el campo mexicano fueron, en primer lugar, la pérdida del poder político de la oligarquía terrateniente porfirista. El Estado oligárquico porfiriano fue destruido

por la Revolución, y el poder y la influencia de los terratenientes desaparecieron. Tuvieron que pasar décadas para que se reconstituyera la gran propiedad y el poder político de la oligarquía agraria y, a menudo, el origen de ésta provenía de la Revolución y de las nuevas elites.

El segundo cambio fue la nueva conformación del campo mexicano producida por la reforma agraria. Ésta comenzó a realizarse desde la misma década revolucionaria, particularmente en la zona zapatista, donde tuvo lugar una profunda reforma agraria, desde abajo. Los hacendados fueron expulsados y expropiados y los campesinos recuperaron sus tierras. La derrota zapatista, empero, no significó una derrota completa para los campesinos morelenses pues la alianza de los jefes zapatistas con los sonorenses les permitió que en su entidad la reforma agraria posrevolucionaria tuviera uno de sus primeros y principales bastiones. A pesar de la inestabilidad de los años veinte, de la debilidad del Estado posrevolucionario y de los compromisos de los nuevos gobernantes con las elites económicas, no pudo eludirse la presión de los grupos y organizaciones campesinas para realizar la reforma agraria y ésta fue una realidad.

En los decenios que siguieron a la revolución, se entregó a los campesinos y a los ejidatarios más de cien millones de hectáreas, más de la mitad del territorio nacional. Esa reforma agraria convirtió al sector social del campesinado mexicano, a los ejidatarios y los comuneros, en un actor central en el campo mexicano. Aún hoy, 100 años después, los campesinos son propietarios de más de la mitad de los recursos naturales de nuestro país, de las selvas y bosques, de las lagunas, de los litorales. La reforma agraria, además de darle un siglo más de vida a los campesinos como dueños de su tierra, le dio una configuración distinta al campo mexicano y una nueva estratificación, haciendo que coexistan en él diversos sectores y estratos rurales, productores tecnificados y exitosos que exportan a los principales mercados del mundo, junto con ejidatarios, campesinos y comuneros en los que el autoconsumo sigue siendo predominante, todo ello en un amplio mosaico en el que persiste una marcada desigualdad. Sin embargo, un siglo después de la Revolución mexicana los distintos grupos campesinos, a pesar de las condiciones precarias de muchos de ellos, y de los liderazgos corporativos y clientelares de la mayoría de sus organizaciones, han persistido en su movilización y han logrado que el Estado no pueda desentenderse de mantener apoyos, programas y recursos para tratar de mejorar su situación.

Laicidad y democracia

Patricia Galeana*

Una de las singularidades del Estado mexicano, que le distinguió de su entorno latinoamericano, ha sido su laicidad, a diferencia de los países de la región, donde subsisten Estados confesionales hasta la fecha.[1] México fue a la vanguardia continental, cuando en 1859 decretó en las Leyes de Reforma la separación del Estado y de la Iglesia, suprimiéndose el Estado confesional y estableciendo un Estado laico. Se inició la secularización del Estado y de su sociedad, condición *sine qua non* para establecer un régimen democrático.

Cabe subrayar que el Estado laico es lo opuesto al Estado confesional, en este último se adopta una confesión o religión oficial, la política y la religión están unidas, no hay separación entre los asuntos eclesiásticos y los civiles. Un Estado laico es un Estado neutral, independiente de cualquier religión, donde los asuntos políticos están separados de los religiosos.

Los orígenes de la laicidad se remontan a la antigüedad clásica. *Laicos* en griego o *laicus* en latín, significa lo que está fuera de la jurisdicción eclesiástica. Se distinguía entre *fas*, justicia divina, y *ius*, que era la humana, la primera dependía de la fortuna, la segunda de la acción de los hombres. Para resolver la disputa entre el poder civil y el religioso había que "dar al César lo que es del César y a Dios lo que es Dios", según la frase bíblica.

Sin embargo, al cristianizar Constantino en el siglo IV al imperio romano, se unieron Estado e Iglesia, el derecho romano y los cánones religiosos. Es por ello que el Papa Gelasio I, en el siglo V, luchó por independizar a la Iglesia del Estado, con la doctrina de las dos espadas. Señaló que así como una

* Historiadora. Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

[1] Por ejemplo, Argentina, Guatemala, El Salvador, Paraguay. En Diego Valadés, "Reflexiones sobre el Estado secular en México y el derecho comparado", en Patricia Galeana (coord.), *Secularización del Estado y la sociedad,* México, Siglo XXI/Senado de la República, 2010, pp. 345-361.

mano no podía tomar dos espadas, tampoco debían unirse el poder temporal y el espiritual.[2]

Durante la Edad Media ambos poderes se enfrentaron en la Guerra de las Investiduras (siglos X y XI), pero para el siglo XVI el Papa Alejandro VI fue quien repartió el recién descubierto continente americano entre españoles y portugueses, muestra de la hegemonía adquirida por la Iglesia católica.

La corona española se había cohesionado en torno del catolicismo, estableciendo la intolerancia religiosa. Se instituyó el Tribunal de la Inquisición para evitar que hubiera creencias distintas al dogma católico. La alianza entre la corona española y el pontificado se selló mediante el concordato que estableció el Patronato Regio, de esta manera se unían política y religión, Estado e Iglesia. Según la fuerza de los actores políticos o eclesiásticos, unos influían en la esfera del otro o viceversa.

La cultura de la intolerancia religiosa se impuso en México desde la conquista. Y la mezcla entre Estado e Iglesia se hizo patente en diversas ocasiones que hubo arzobispos virreyes.

Cosa muy distinta sucedió en Estados Unidos, donde la pluralidad religiosa obligó a la tolerancia, y el Estado imperó sobre las iglesias, sin ningún conflicto entre ambos. En cambio, los conflictos Iglesia-Estado han sido una constante en la historia mexicana.

El proceso independentista en México tuvo la particularidad de haber sido encabezado por miembros del bajo clero, quienes le dieron un carácter social al movimiento, y no sólo político, como sucedió en otros países hispanoamericanos, donde los líderes fueron militares criollos.

No obstante, la Iglesia católica condenó a la insurgencia y excomulgó a sus miembros, y tres papas[3] siguieron reclamando lealtad a Fernando VII, quince años después de la consumación de la independencia. Sin embargo, con la independencia de México, la Iglesia se independizó del Regio Patronato y se rehusó a firmar un concordato con los gobiernos mexicanos, así como a aceptar su autoridad. Dado el monopolio religioso y educativo que tenían, aunado a su fuerza económica, ejercían una influencia decisiva en la sociedad. Constituían un Estado independiente y bien organizado dentro de un Estado débil, en proceso de formación.

La intolerancia religiosa impuesta por la conquista española imperó en todas las constituciones del país de la primera mitad del siglo XIX,[4] por lo que el Estado mexicano siguió siendo un Estado confesional.[5]

[2] Leopoldo von Ranke, *Historia de los papas en la época moderna*, México, FCE, 1963.

[3] Pío VII, León XII y Pío VIII.

[4] 1814, 1824, 1836, 1843 y 1847.

[5] México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y Argentina, fueron países cuyas primeras constituciones aún en el siglo XIX,

Los liberales mexicanos consideraron que para consumar la independencia del Estado y que éste fuera plenamente soberano, además de su emancipación del imperio español, debía independizarse de las corporaciones eclesiástica y militar. Había que acabar con la sociedad estamental, someter a la Iglesia a la autoridad del Estado y sustituir al ejército pretoriano por una guardia cívica. El primer intento de reforma sucumbió; Iglesia y Ejército se unieron al grito de "Religión y Fueros".[6]

Fue hasta que la revolución de Ayutla acabó con la era del caudillo militar Antonio López de Santa Anna, cuando se emprendió la reforma del Estado y de la sociedad, acabando con las supervivencias del viejo régimen colonial.

Las primeras reformas fueron moderadas, se limitó al fuero eclesiástico (Ley Juárez); se desamortizaron los bienes de las corporaciones (Ley Lerdo) indemnizándolas por sus propiedades; se suprimió la coacción civil para el pago de obvenciones parroquiales (Ley Iglesias); se estableció el registro civil donde no hubiera parroquias (Ley Lafragua).

No obstante su moderación, esta legislación fue condenada por el propio Papa Pío IX. El obispo de Puebla, Pelagio Antonio Labastida y Dávalos, armó al ejército de Antonio de Haro y Tamariz para derrocar al gobierno. Fue así como se pasó de la secularización a la primera nacionalización de los bienes del clero, los del obispado de Puebla.

Así, la Constitución de 1857 fue jurada por Dios y estableció la protección de la religión católica. Pero esta constitución fue también la primera en la historia de México que no estableció la intolerancia religiosa y que facultó al Estado para legislar en materia religiosa. Por estas dos razones fue condenada por la Iglesia, que esgrimió su arma más poderosa en su contra, la excomunión *ipso facto* a todo aquel que la jurara.

Estalló la guerra civil de tres años seguida de la intervención de los franceses y el establecimiento del llamado "Segundo Imperio". En estos acontecimientos la Iglesia fue la protagonista principal, lideró al grupo conservador. El mismo Labastida, convertido en arzobispo cercano a Pío IX, formó parte del gobierno establecido por los franceses, que antecedió a la llegada de Maximiliano.

En plena guerra civil se decretaron las Leyes de Reforma: cuatro leyes y cuatro decretos.[7] En ellas se estableció la separación entre Estado e Iglesia, el

---

tenían un marcado carácter confesional, a veces hasta se exigía en los textos constitucionales que el presidente fuera católico. Véase José Uriel Patiño F., *La Iglesia en América Latina. Una mirada histórica al proceso evangelizador eclesial en el continente de la esperanza*, Bogotá, San Pablo, 2002, p. 160.

[6] 1833.

[7] Patricia Galeana, "De la legislación reformista a las Leyes de Reforma", en *Juárez jurista*, México, IIJ-UNAM, 2007, pp. 25-42.

registro y matrimonio civil, la secularización de cementerios y hospitales, la no asistencia con carácter oficial a actos religiosos, así como la nacionalización de los bienes del clero, como indemnización para la República, por los daños causados por la guerra civil. También se suprimieron las corporaciones religiosas por considerarse contrario a las leyes de renunciar a la libertad.

La nacionalización de los bienes eclesiásticos y la supresión de las corporaciones religiosas fueron medidas de guerra, las otras leyes eran indispensables para el establecimiento de un Estado laico. Las Leyes de Reforma fueron incorporadas a la constitución en 1874 y observadas con todo rigor durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. La Iglesia auspició las rebeliones "religioneras" en diversos estados de la República.[8]

Fue hasta después de la cruenta guerra civil de tres años, seguida de una ocupación extranjera que duró un lustro, con el país escindido por dos gobiernos durante toda una década, que triunfó el Estado laico.

Al triunfo de la República en 1867, la Iglesia había quedado derrotada políticamente, pero volvió a adquirir fuerza al final del siglo XIX con la *Enciclica Rerum Novarum* del Papa León XIII, que buscó atender los problemas sociales que había planteado el *Manifiesto Comunista* de Marx y Engels medio siglo antes.

En la última parte del siglo XIX, la Iglesia católica mexicana se entendió con la dictadura. Porfirio Díaz y Labastida tuvieron estrechas relaciones. Lo primero que le echaron en cara a la dictadura porfirista los precursores de la Revolución, fue el incumplimiento de las Leyes de Reforma. El Círculo Liberal Ponciano Arriaga y el Partido Liberal Mexicano se hicieron herederos de la reforma juarista.

La jerarquía eclesiástica no simpatizó con la primera etapa de la Revolución, ni con el gobierno de Madero, e incluso financió a la contrarrevolución encabezada por Adolfo de la Huerta. Al concluir la Decena Trágica, en todas las diócesis mexicanas se tañeron las campanas y se cantó el *Te Deum*. Posteriormente, el periódico *El Imparcial* publicó en su primera plana del 17 de abril de 1913: "El clero de México ayudará al gobierno con la suma de veinte millones de pesos. Altos dignatarios del clero mexicano han tratado en estos días sobre la ayuda que puedan impartir al actual gobierno, para procurar el pronto restablecimiento de la paz".

Cuatro días más tarde, el arzobispo de México, José Mora y del Río, aclaró que la Iglesia no tenía los veinte millones, pero señaló: "Estoy seguro

[8] En Zinacantepec y Temascaltepec en el Estado de México; en Morelia, Michoacán; así como en León y Dolores Hidalgo en Guanajuato.

de que todos los señores sacerdotes, que son patriotas, con mucho gusto contribuirán en lo personal".

Se acusó a la Iglesia católica de financiar al gobierno usurpador de Victoriano Huerta a cambio de cargos para católicos en su gabinete. El propio arzobispo Mora y del Río otorgó un préstamo personal al nuevo dictador por 25 mil pesos.[9]

El arzobispo de México fue un activo promotor del general golpista, presionó al Partido Católico Nacional para que apoyara al nuevo régimen. Creyó que Huerta respetaría el Pacto de la Ciudadela y que habría elecciones para que Félix Díaz asumiera el poder. En ese sentido, el arzobispo escribió al cardenal Merry del Val: "Esperamos que el Partido Católico Nacional decida apoyar la candidatura a la presidencia del general Félix Díaz".[10]

Asimismo, el delegado apostólico, monseñor Boggiani, apoyó abiertamente a Victoriano Huerta, quien en su primer informe de gobierno se declaró "extraordinariamente religioso". Boggiani escribió a Roma citando partes del discurso de Huerta y destacó: "Profundísima impresión produjeron las palabras del presidente Huerta y se sintió y admiró su invocación del Santo Nombre de Dios […] Creo que el Partido Católico Nacional votaría por él en caso de que se propusiera su candidatura a la presidencia…".[11]

Por todo lo anterior, la Revolución constitucionalista fue profundamente anticlerical.

Los constituyentes de 1917 consideraron que no era suficiente la separación entre la Iglesia y el Estado, sino que había que establecer claramente la supremacía del Estado sobre la Iglesia.

Las autoridades eclesiásticas se opusieron a la Constitución de 1917 y a los gobiernos emanados de la Revolución mexicana hasta llegar al enfrentamiento, auspiciando la rebelión cristera. El conflicto se arregló mediante una entente cordial durante el gobierno de Emilio Portes Gil, en la que se acordó un *modus vivendi* en que sin derogar las Leyes de Reforma éstas se aplicaron laxamente. Hubo gobiernos más o menos rigurosos en su aplicación según la posición de las cabezas del Estado y de la Iglesia. Hasta que en 1992 se reformó la Constitución, reconociendo la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas y se establecieron relaciones diplomáticas con el Vaticano.

[9] Alicia Olivera Sedano, *Aspectos del conflicto religioso de 1926 a 1929. Sus antecedentes y consecuencias*, México, SEP, 1987, p. 53.

[10] Riccardo Cannelli, *Nación católica y Estado laico. El conflicto político-religioso en México desde la Independencia hasta la Revolución (1821-1914)*, México, INEHRM, 2012, p. 268.

[11] Boggiani a Merry del Val, 2 abril de 1913, citado en *Nación católica*…, *op. cit.*, p. 269.

Ignacio Ramírez escribió en plena etapa porfirista, que el día en que la Iglesia volviera a tener poder en México no iba a parar hasta lograr que se derogaran todas las Leyes de Reforma.[12] Su vaticinio fue acertado, después de la reforma de 1992, las autoridades eclesiásticas católicas, religión que sigue siendo predominante en el país, se han convertido en protagonistas políticas de primera línea y no han dejado de pugnar por la obtención de más prerrogativas. Y no sólo el clero mexicano, sino el propio nuncio pontificio se han involucrado en los asuntos políticos nacionales.

El arzobispo y los obispos son actores políticos preponderantes, a pesar de que la Constitución que nos rige señala expresamente lo contrario en el artículo 130. Hacen política todos los días, no sólo en el confesionario, sino en ruedas de prensa y desde el púlpito, en los sermones, en medio de los actos religiosos. Violan la Constitución sistemáticamente, rompiendo el orden jurídico establecido. Veamos algunos ejemplos de los que abundan.

El arzobispo primado Rivera Carrera señaló que había que cumplir sólo con la ley de Dios, no con las de los hombres, o sea no con la Constitución. Declaración que deja pálidas las declaraciones del arzobispo Mora y del Río en los prolegómenos de la rebelión cristera. A pesar de sus acciones políticas, Rivera Carrera se indignó cuando ciudadanos irrumpieron en la Catedral Metropolitana durante sus alocuciones portando pancartas en contra de sus declaraciones. El prelado debía recordar lo escrito por el abate francés Testory respecto a la militancia política del clero mexicano: "cuando la Iglesia es convertida en fortaleza, como tal es tratada y tomada".[13]

El artículo 130 constitucional señala que los ministros de culto y las asociaciones religiosas no podrán realizar proselitismo político; sin embargo, en las campañas políticas de 2000 y 2006 no hicieron otra cosa. Además de dar línea política en plena misa, repartían propaganda política en los templos católicos, y los miembros de las escuelas religiosas participaron abiertamente en las campañas electorales.

El Tribunal Electoral Federal sancionó al presbítero Hugo Valdemar, director de Comunicación Social de la Arquidiócesis de México, por haber llamado a no votar por el PRD. El semanario de la Arquidiócesis de México, *Desde la Fe,* respondió acusando al Trife de violar la Constitución por limitar la libertad de expresión del aludido y discriminarlo por ser sacerdote.

El clero político olvida, con frecuencia, los postulados de su propia doctrina, sobre que su reino no es de este mundo. El clericalismo, o utilización de

[12] Ignacio Ramírez, *El partido liberal y la reforma religiosa en México*, México, Talleres de la Tipografía Artística, 1898, p. 366.

[13] El abate Testory exhorta: "¿Queréis que nuestra iglesia sea respetada? [...] no os pesareis de que como a una fortaleza se le trate". Abate Testory, *El imperio y el clero mexicano,* México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865, pp. 6-7.

la calidad sacerdotal para hacer política, ha sido condenado por teólogos de la propia Iglesia católica. Es el caso de Ives Congar, a quien el ahora beato Papa Wojtyla le dio el cardenalato cuando ya estaba en estado de coma, por haber criticado el clericalismo militante del papa polaco, por considerarlo contrario a la doctrina cristiana.[14]

No es igual que un ciudadano haga campaña en una plaza pública, a que la haga un sacerdote, "representante de Dios" y miembro de una Iglesia universal con sede en el Estado Vaticano. No puede haber equidad en semejante contienda política.

Es evidente que la Iglesia católica consideró insuficiente la reforma de 1992. En su órgano de difusión, el semanario *Desde la Fe*, reiteradamente se queja de que no hay una "verdadera libertad religiosa", que para que ésta exista no debe limitarse su acción política y debe impartirse religión en las escuelas públicas. En pocas palabras, pugna porque el Estado vuelva a ser confesional. No consideran que la libertad religiosa sólo puede existir en un Estado laico.

La Iglesia amplió su espacio de acción política en los sexenios panistas. Ya tienen tiempos en los medios de comunicación masiva. Por otra parte, recuérdese la donación millonaria del gobernador de Jalisco, que ante el escándalo tuvieron que regresar al erario estatal. El cardenal Bertone, brazo derecho del papa Ratzinger, condenó en el Teatro de la República, símbolo del triunfo del liberalismo, precisamente al que llamó laicismo negativo del siglo XIX mexicano. El prelado pugnó por un supuesto laicismo positivo, que es aquel que propicia la religiosidad. En el semanario *Desde la Fe* se ha condenado no sólo al jacobinismo, sino al laicismo y al feminismo, como ideologías perniciosas para la sociedad.

El protagonismo eclesial no ha parado aquí. El cardenal Alfonso López Trujillo, jefe de la campaña antiaborto del Papa Ratzinger, antes de morir vino a México para impulsar las acciones correspondientes en el país. La embestida clerical contra los derechos reproductivos de las mujeres se intensificó a partir de la promulgación de la ley que permitió la interrupción del embarazo en las primeras doce semanas de gestación en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México). Corrió el rumor de que el texto del Vaticano fue distribuido por los obispos en los estados, donde gobernadores y legisladores aceptaron hacer la reforma constitucional casi con la misma redacción, para garantizar la vida desde la concepción.[15] Con estas reformas

[14] Ives M. Congar, *Sacerdocio y laicado*, Madrid, Estela, 1964, p. 47. Define al clericalismo como la "utilización de la influencia que debemos a nuestro sacerdocio y a nuestra misión, en beneficio de las fuerzas políticas".

[15] Baja California, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Yu-

en 18 estados del país se ha criminalizado a las mujeres por interrumpir su embarazo, acusándolas de homicidio con agravantes, con lo cual se les ha condenado hasta con 35 años de prisión, caso inédito en la historia penal de México.

Desde luego el lector estará pensando lo que salta a la vista, si está mal que el clero viole la Constitución, está peor que lo hagan los gobernantes, quienes son los encargados de velar por el cumplimiento de la misma. El que esto suceda habla de la descomposición de nuestro sistema político y exacerba los ánimos de la ya crispada población.

Además de las acciones mencionadas, las autoridades eclesiásticas discriminan a las personas homosexuales, presentándolas ante la ciudadanía como degeneradas. Con declaraciones como de que no se "van al cielo", o que si quieren vivir en el pecado, no deben adoptar niños porque los pervertirán.

Con estas y otras declaraciones semejantes, han alentado la misoginia, la homofobia y el fanatismo fundamentalista. La corriente que prevalece en las autoridades eclesiásticas es el integrismo, la idea de que no se puede separar a la religión de la política, por lo que los clérigos deben intervenir en la política, aunque los cánones digan expresamente lo contrario.[16]

El mayor legado del tiempo eje de México, cuando se definió la organización nacional, fue el establecimiento de un Estado republicano, federal y laico.

Sin laicidad no puede haber democracia, y si no se respeta el marco jurídico no existe un Estado de derecho.[17]

Desde que el Partido Acción Nacional llegó al poder, la Iglesia católica se ha sentido autorizada y apoyada para incumplir con la legislación vigente, ya que las propias autoridades no sólo no han vigilado su cumplimiento, sino que también han violado la laicidad del Estado mexicano. Veamos algunos ejemplos.

Vicente Fox se declaró simpatizante cristero desde su campaña, tomó posesión con un crucifijo en la mano y le molestó que los diputados gritaran

---

catán. Véase *Los derechos reproductivos en la legislación y en las políticas públicas de México*, México, GIRE, 2010.

[16] Canon 285 § 3: "Les está prohibido a los clérigos aceptar aquellos cargos públicos que llevan consigo una participación en el ejercicio de la potestad civil". Por su parte, el canon 287 § 2 dice lo siguiente: "No han de participar [los clérigos] activamente en los partidos políticos ni en la dirección de asociaciones sindicales, a no ser que según el juicio de la autoridad eclesiástica competente, lo exijan la defensa de los derechos de la Iglesia o la promoción del bien común".

[17] Hay laicidad sin separación de la Iglesia del Estado, como el caso de Gran Bretaña, sin embargo, tales ejemplos corresponden a una historia europea totalmente distinta a la de los países americanos, por lo que no son aplicables en nuestro país. Véase Roberto Blancarte, *Para entender el Estado laic*o, México, Nostra, 2008.

el nombre de Juárez en su toma de posesión. Sacó la pintura de Benito Juárez de la residencia oficial de Los Pinos y durante su gobierno se quitó el nombre del Benemérito a 418 lugares, entre calles, plazas y edificios. En Bustamante, Nuevo León, se bajó literalmente a Juárez del pedestal y se puso en su lugar al arcángel San Gabriel. En ceremonia oficial, como jefe del Estado mexicano, Fox se inclinó ante el jefe del Estado Vaticano y besó el anillo pontificio. Su secretario de Gobernación —Carlos Abascal— asistió a la beatificación de los cristeros en un estadio de Guadalajara el 20 de noviembre, día que se conmemora la Revolución mexicana.

Por su parte, Felipe Calderón asistió a la beatificación de Wojtyla y continuó haciendo declaraciones de corte religioso, exaltando los valores de la familia tradicional, como si no hubiera muchos tipos de familias, y declaró que los jóvenes caen en la droga por no ser creyentes. El procurador General de la República Eduardo Medina Mora, demandó la inconstitucionalidad de la Ley del Distrito Federal que permite interrumpir el embarazo en las primeras semanas de gestación, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la constitucionalidad de la ley.

Ambos gobiernos permitieron que los miembros de la Iglesia católica gozaran de impunidad como sus aliados políticos, minando con sus acciones al Estado laico mexicano. Tanto el de Fox como el de Calderón contaron con el apoyo de la Iglesia para llegar al poder.

Ante el embate del conservadurismo clerical de la última década se hicieron reformas para reiterar el carácter laico del Estado. El 30 de noviembre de 2012 se aprobó en la Cámara de Diputados reformar el artículo 40 constitucional para añadir la palabra "laico" a la definición de nuestra República. La reforma fue ratificada por el Senado a pesar de haberse interpuesto la propuesta del senador Pablo Gómez para reformar el artículo 130 constitucional, con el propósito de que los sacerdotes pudieran ser electos para cargos de elección popular. Con tal iniciativa pretendieron congraciarse con el clero y evitar la reforma al artículo 40 constitucional.

El 19 de julio de 2013 se aprobó la reforma al artículo 24 constitucional para pasar de la libertad de cultos a la libertad de convicciones éticas y filosóficas. En el siglo XIX había que suprimir la intolerancia y establecer la libertad de cultos. Hoy debemos pasar de la tolerancia al respeto de la persona humana, sea creyente, agnóstica o atea.

El jesuita José Gutiérrez Casillas escribió que lo mejor que le había pasado a la Iglesia era su separación del Estado. Coincidimos con él, cuando ambas instituciones van juntas, también caen juntas y se acaba con la democracia.[18]

[18] José Gutiérrez Casillas, *Historia de la Iglesia en México*, México, Porrúa, 1974.

La mejor definición de lo que es un Estado laico sigue siendo la de Benito Juárez: "Los gobiernos civiles no deben tener religión, porque siendo su deber proteger imparcialmente la libertad que los gobernados tienen, de seguir y practicar la religión que gusten adoptar, no llenarían fielmente este deber si fueran sectarios de alguna".[19]

Sin laicidad no puede haber democracia.

[19] Jorge L. Tamayo, *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, tomo 1, México, Libros de México, 1974, pp. 271-273.

Las paradojas políticas y sociales de las reformas liberales decimonónicas

Leticia Reina*

La República mexicana nació bajo el influjo de las ideas liberales triunfantes en el mundo occidental. Este pensamiento que surgió a finales del siglo XVIII como producto de la Ilustración, se convirtió en el sustento ideológico para la construcción de las nuevas naciones decimonónicas y habría de guiar también la edificación de la nuestra. Esta ideología moderna deseaba que la sociedad estuviera compuesta de ciudadanos y no de corporaciones, como en la Europa antigua o en México, cuando éramos una colonia de la Corona Española.

Desde la promulgación de la Independencia, la nueva clase gobernante se propuso la descorporativización de la sociedad como una de las tareas más importantes para convertir a México en una nación moderna. En la base de la idea de la modernización rural existía la certeza de una necesaria redistribución de las tierras que pusiera en "mejores manos" las tierras comunales, porque argumentaban que éstas no producían para el mercado y se les veía como "tierras en manos muertas". Los liberales pensaban en los recursos naturales de los pueblos indígenas como una riqueza formidable para que México se convirtiera en un país próspero, semejante a las naciones "civilizadas".

Para lograr este objetivo, el grupo gobernante se planteó terminar con las corporaciones como las comunidades indígenas y eclesiásticas, terminar con las tierras comunales, convertir en propiedad privada todas las tierras pertenecientes a cualquier corporación y por supuesto liberalizar el mercado. La idea de descorporativizar triunfó y la propiedad privada se convirtió, desde entonces, en sinónimo de progreso. De modo que los gobernantes liberales en turno se dieron a la tarea de instrumentar las leyes que reglamentarían su proyecto de nación.

* Investigadora de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El estudio de las reformas liberales a lo largo del siglo XIX muestra que las transformaciones políticas y sociales no se pueden imputar solamente a las reformas liberales de 1856. Si bien a éstas se les debe la instauración de la Constitución de 1857 y la creación del Estado de derecho en términos generales, también existen otros cambios anteriores y posteriores a esta fecha que impactaron profundamente a la sociedad mexicana. Por ello vamos a hacer un breve recorrido, a vuelo de pájaro, tanto en la primera como en la segunda mitad del siglo XIX sobre aquellos elementos que nos parecen fundamentales para develar las paradojas de las políticas liberales.

La legislación del México independiente se fue instrumentando de acuerdo a las políticas liberales que procuraban la modernización del país. Así, desde el Congreso Constituyente de 1822, los argumentos económicos y políticos para convertir la propiedad comunal en propiedad privada fueron muy fuertes y se criticó formalmente la existencia de tierras en manos de corporaciones, porque se decía que estaban "condenadas, sino a una perpetua esterilidad, por lo menos al cultivo más descuidado y menos útil al público". En diferentes estados de la República se empezó a generalizar esta idea, y aunque la Constitución Federal de 1824 no contenía argumentos anticomunales, las constituciones de diferentes estados promulgadas en la década de 1820 sí incluían disposiciones que afectaban a las corporaciones indígenas (Reyes Heroles, 1961, p. 565).

El problema del campo para los liberales se reducía a dos cuestiones: hacer producir las tierras con la lógica de producción para el mercado y romper con la organización comunal para integrar a los indígenas a la nación, a fin de terminar con las guerras de castas e impedir la separación de la ciudadanía en dos razas. Estas cuestiones se discutieron ampliamente en los periódicos de la época y en el Congreso. Desde un principio y a lo largo de la primera mitad del siglo XIX hubo dos posiciones encontradas: la de los conservadores, representados por Lucas Alamán, quienes abogaban por la protección del indio como en la época colonial, y la no desamortización de los bienes de las corporaciones; y la de los liberales, que iba desde privatizar solamente ciertas áreas de la tierra comunal, hasta los más radicales que pugnaban por la completa desaparición de la comunidad indígena. Ésta incluía organización, forma de gobierno y proscripción del uso de las lenguas indígenas (Alamán, 1849, pp. 103-104).

Las diferentes posiciones de los liberales empezaron a coincidir y a aglutinarse en torno a la idea de que el origen de la separación de las razas estaba en la existencia de las tierras comunales. Asimismo, pensaban que la política colonial había mantenido al indígena aislado y por ello ignorante y en estado semisalvaje. Años antes de las Leyes de Reforma de 1856, algunos de los más destacados liberales ya se pronunciaban contra la propiedad

comunal porque argüían que obstruía la asimilación de los indios, dejaba sin iniciativa a los miembros de la comunidad y hacía que las tierras fueran improductivas. Por otra parte, pero en el mismo tenor, José María Luis Mora, prominente liberal de su época, en sus escritos recomendó *traer colonos europeos* para civilizar al indígena a través de la mezcla de las razas (Mora, 1836, pp. 63-73; Zea, en Medina, 1973, p. 501; Hale, 1972, p. 229).

De manera notable, las reformas liberales de 1833 y 1834, instrumentadas por Valentín Gómez Farías, tuvieron mayor impacto sobre la desamortización de las tierras comunales que los efectos reales provocados por las Leyes de Reforma de 1856 (Reina, 2010). Y, aunque las primeras estuvieron dirigidas fundamentalmente a la educación y a eliminar los fueros de la Iglesia y de los militares, de cualquier modo quedó abierta la puerta hacia la privatización de los recursos naturales de los pueblos indígenas. Además, la reforma fiscal quedó reforzada con los proyectos de ley agraria que se instrumentaron en diferentes entidades federativas. Estos cambios reestructuraron redes sociales que habrían de capitalizar y liderar el descontento que se generó por presionar y comprimir aún más la economía familiar campesina.

También hubo otros factores que, durante la primera mitad del siglo XIX, enajenaron tierras comunales y que no pasaron necesariamente por la emisión de leyes. Éstos se debieron a la coyuntura política de la década de los cuarenta: confrontación de fuerzas a nivel regional, continuos golpes de Estado por dirigir y definir un proyecto de nación, y la situación bélica internacional. La desamortización de tierras comunales por estas razones también estuvo acompañada de despojos por la expansión de las haciendas, las cuales fueron incorporando mayores extensiones de tierra a su propiedad para destinarlas a la agricultura comercial. Este proceso tuvo un fuerte impacto en el cambio de la tenencia de la tierra en la primera mitad del siglo XIX.

A fin de cuentas, el problema del campo para los liberales se reducía a dos cuestiones: hacer producir las tierras con la lógica de producción para el mercado y romper con la organización comunal para integrar a los indígenas a la nación, a fin de terminar con las guerras de castas e impedir la separación de la ciudadanía en dos razas. Estas cuestiones se discutieron ampliamente en los periódicos de la época y en el Congreso, en donde las posiciones más radicales pugnaban por la completa desaparición de la comunidad indígena. Ésta incluía organización, forma de gobierno y proscripción del uso de las lenguas indígenas.

El impacto de las desamortizaciones efectuadas en toda la República por estas diferentes vías y razones, produjeron una ola creciente de levantamientos indígenas en todo el país, a los que la oligarquía denominó "gue-

rras de castas" por extensión de la de Yucatán. La intensa agitación rural, la invasión extranjera y los continuos cambios de gobierno llegaron a poner en entredicho la capacidad de sobrevivencia de la República.

Ley del 25 de junio de 1856: culminación de un proceso

Años después, Lucas Alamán rectificó su posición inicial afirmando que había que extinguir la propiedad colectiva para evitar la segregación del indígena. Todo indicaba que pocos años después, para la época de la Reforma, en el momento de promulgar la Ley Lerdo, el gobierno obtendría la anuencia general de los representantes en el Congreso.

La participación indígena-campesina en la Revolución de Ayutla hizo posible el triunfo de los liberales en 1855, quienes a partir de este momento empezaron a poner en práctica su proyecto de nación para transformar al México rural tradicional en una sociedad moderna y fuerte por medio del libre comercio, la ciudad laica y la promoción de los negocios. Este proceso de transformación, que sería conocido después como la Reforma, desató la fuerte oposición de la Iglesia, de los conservadores y de vastas zonas rurales, lo que dio lugar a una lucha de 20 años en donde se enfrentaron intereses económicos y posiciones ideológicas irreconciliables.

Las comunidades indígenas no respondieron con tanto ahínco a la promulgación de las Leyes de Reforma como lo hicieron en la década anterior, pues ya se habían enfrentado con anterioridad al despojo de sus tierras; de ahí la gran ola de rebeliones indígenas y campesinas que habría de caracterizar la década de los cuarenta del siglo decimonónico.

Por tanto, la promulgación de la Ley Lerdo de 1856 sobre la enajenación de las tierras de las corporaciones, no significó el inicio del proceso, sino la sanción legal del proceso de desamortización. Incluso, la reubicación y confrontación de grupos para la conformación del Estado de derecho, abrió un espacio de respiro a los campesinos de algunas regiones, porque la Ley no se pudo aplicar de inmediato a nivel nacional.

En realidad el gran despojo de tierras laborables y de calidad ya se había efectuado, de modo que ¿cuál era el fondo de las Leyes de Reforma? Las ideas individualistas se impusieron y la Ley Lerdo, al poner a la venta los bienes de la Iglesia y sobre todo las tierras "incultas" o "poco productivas" de las comunidades, más que tender a asimilar al indígena a la modernidad, perseguía en el fondo destruir sus propias formas de gobierno. Se trataba de hacer del indio un mexicano, pero sobre todo de eliminar cualquier elemento de resistencia cultural e impedir la organización comunitaria y la lucha armada. El terror a una nueva década de "guerras de castas" era suficiente

para que los liberales se sintieran apremiados para sacar adelante su proyecto de nación, consumando la descorporativización de la sociedad.

Desde los tiempos de la Reforma hasta los primeros años del Porfiriato, la estructura agraria del país se mantuvo prácticamente igual que en el momento en que se emitió la Ley Lerdo; sólo algunos procesos, en tierras comunales, se intensificaron. Las Leyes de Colonización y Baldíos abrieron paso para que nuevas zonas de tierras comunales se roturaran y se dedicaran a los productos de agroexportación como el café, la vainilla, el azúcar y el henequén. Con esta política se apoyó el desarrollo de las unidades productivas privadas que producían para el mercado, en detrimento de la economía familiar campesina y de la expansión de los pueblos indígenas.

Conformación de la ciudadanía

El pensamiento liberal sustentó las constituciones decimonónicas, la legislación y el discurso que legitimó los intentos de homogeneizar a la población. Se pretendía borrar las diferencias entre los grupos sociales: blancos, indios, mestizos y negros mediante el ideal de la igualdad ante la ley. Con ello trató de eliminar los privilegios del Antiguo Régimen, así como convertir a todos los mexicanos en ciudadanos con igualdad de derechos ante las leyes positivas o aquellas elaboradas por los hombres. El asunto de transformar a la población indígena en ciudadanos corrió paralelo a la formación del Estado-nación, y para ello se tuvieron que crear leyes e instituciones que dieran sustento a las políticas públicas encaminadas a lograr este objetivo.

Cuando el antiguo territorio de la Nueva España logró su independencia, tuvo frente a sí la enorme tarea de construir su Estado de derecho y su Estado-nación. Este nuevo espacio político edificó las estructuras políticas que le permitieron controlar una vasta superficie, con una población dispersa y mal distribuida. Para lograrlo, tuvo que institucionalizar el poder, con las leyes en una mano y las armas en la otra. Este fue un proceso largo y tortuoso que duró todo el siglo XIX y no fue sino hasta el porfiriato cuando se consolidó el Estado nacional.

La promulgación de la Independencia de México logró su estatuto legal con la Constitución de 1824, pero no fue sino hasta la Constitución de 1857 cuando se erigieron las instituciones que fundarían el primer Estado de derecho. No obstante esta primera organización parlamentaria, tuvo una presidencia débil y una sola cámara con amplios poderes. Juárez intentó varias reformas, pero no fue sino hasta la derrota de los conservadores y de los franceses, y con la instauración de la República Restaurada, que se logró crear la Cámara de Senadores, el veto presidencial a las propuestas del le-

gislativo y otras reformas tendientes a crear un sistema más presidencialista y más centralizado, aunque manteniendo la fachada federalista y la apariencia parlamentaria.

Entonces, para tener un Estado sólido que controlara el territorio, delimitado obligadamente por la merma que le hicieran Estados Unidos y que fiscalizara a la población, se tuvo que ejercer, como dijo Daniela Marino (Marino, en Reina, 2013): "el monopolio de la coacción expresada a partir del monopolio del derecho. El Estado sería entonces el único capaz de legislar y de producir derecho".

Para sostener el monopolio de la violencia el gobierno emprendió dos tareas centrales: por un lado la profesionalización del ejército, lo cual implicó tener una milicia sometida y al servicio del Poder Ejecutivo; y por el otro, la creación de un derecho único y nacional. Los códigos civiles de los diferentes estados se fueron instrumentando paulatinamente y el sistema judicial se impuso como fuente jurídica contra el arbitrio de los jueces y contra las apelaciones de origen colonial.

Una de los rubros más importantes de los códigos civiles correspondió a la propiedad. Mediante este instrumento, la única forma legítima de propiedad fue la propiedad privada. En 1894 se estableció el catastro o gran registro de la propiedad. Este dispositivo permitió conocer todo el territorio e instrumentar, hasta sus últimas consecuencias, el proceso de desamortización de tierras de los cuerpos sociales o llamadas "de manos muertas" y la delimitación de todas las propiedades, incluyendo la pública, tanto para su control como para el pago de predial. A la par, también se afinó otra herramienta para el control de la población; en 1882 se creó la primera organización federal especializada en formar estadísticas, y en 1895 se levantó el primer censo de población, en 1900 el segundo y en 1910 el tercero.

De modo que en 1880, cuando Porfirio Díaz llegó por segunda vez a la presidencia, ya existía en México un derecho nacional único, con un sistema jurídico y militar federal, con un cuerpo profesional y especializado en la burocracia, hábil para instrumentar la política económica, social y cultural del país, amén de contar con los aparatos de coacción nacional para controlar al territorio y a la población. Fue hasta entonces cuando se puede decir que el país contó con Estado nacional consolidado.

Durante este camino de construcción y consolidación del Estado-nación, los gobernantes también tuvieron que instrumentar leyes y políticas tendientes a convertir a todos los habitantes de la nueva República en ciudadanos. Los primeros liberales mexicanos retomaron la idea de que los privilegios concedidos a los indígenas en la legislación colonial habían contribuido a su atraso. José María Luis Mora expresó su convicción de que tales privilegios estaban basados en la aceptación de la inferioridad de los

indígenas. Por ello, en el Congreso del Estado de México, en 1824, propuso que el término "indio" se eliminara del uso público e insistió en que, por ley, los indios no deberían seguir existiendo (Mora, 1836, p. 66).

En la década de 1820, los intelectuales liberales comenzaron a criticar la política de protección que la Corona española había tenido hacia los indios, tachándola de maquiavélica. Por su parte, Lorenzo de Zavala (Zavala, 1831, pp. 12-13) manifestó que el fin de aquella política había sido "mantener el orden sistematizado de opresión"; por lo tanto proponía un trato igual para todos los ciudadanos. En sus declaraciones los intelectuales mostraban preocupación por el progreso económico de la nueva nación y el interés por terminar con la división de las razas junto a los problemas derivados de los supuestos privilegios.

Los gobernantes liberales tenían confianza en que el progreso de los indios vendría como consecuencia de la igualdad civil. Por ello, el pilar fundamental del sistema liberal fue la *instrumentación de la ciudadanía* como un mecanismo mediante el cual los individuos se convertían en miembros de la nación y, por la tanto, en partícipes de las decisiones del Estado.

En el nuevo orden republicano y desde las primeras constituciones estatales, los diferentes gobiernos nacionales intentaron tener una nueva relación con la población campesina a través de la municipalización de los pueblos indígenas. Su instrumentación constituyó el gran intento por terminar con las corporaciones y cambiar el orden jurídico. Con esta forma de organización político-administrativa, el Estado en gestación pretendió suprimir las lealtades locales y abolir la autonomía de las comunidades, amén de convertir a sus autoridades en virtuales agentes del Estado central (Pastor, 1987, p. 419).

El modelo liberal del Estado no podía negociar con cuerpos y comunidades, de modo que se rompieron los canales de comunicación entre el Estado y los pueblos indígenas. Todas las políticas dirigidas a la población indígena tenían el sustento filosófico de que sólo el individuo tenía derechos por naturaleza, lo cual se convirtió en fuente de conflicto con los pueblos indios (Escalante, 1995, pp. 64-66). Por otra parte, también fue el origen de una nueva forma de organización social y política al interior de las localidades indígenas.

Sin duda, existieron diversas formas para acceder a la *categoría de ciudadano*, como lo fue el pago de impuestos, el ingreso a la milicia, el sistema educativo, el sistema de representación o nombrar a sus autoridades para hacerse representar ante el sistema político nacional y con ello articularse a la nación. Estos derechos y obligaciones se convirtieron en mecanismos a través de los cuales el gobierno trató de transformar a la población indígena

en ciudadanos. Los pueblos los acogieron y se adaptaron, pero al final del camino tuvo sus costos para el proyecto liberal

Durante el siglo XIX, el municipio constituyó una institución fundamental para la construcción de la nación, ya que desde este ámbito local se instrumentaron las políticas e instituciones, cobijadas en el municipio, tendientes a ofrecer el derecho a la ciudadanía y por lo tanto la posibilidad de los pueblos indígenas de integrarse al concierto nacional.

Tanto el pago de los impuestos por parte de la población indígena, como su participación en las milicias estatales o federales, de manera voluntaria o por leva, les fue otorgando a los pueblos el derecho de apelar a su derecho ciudadano para levantar la voz y decir que eran ciudadanos con derecho y a dialogar con los que ejercían el derecho de la ley. Poco se sabe sobre el proceso de ciudadanización de la población indígena, pero sí estamos ciertos que su condición étnica no los hizo refractarios a su identidad como ciudadanos a pesar de tener un origen y una historicidad diferente con respecto a todo el nuevo sistema liberal republicano.

Por su parte, el sistema educativo instrumentado por el Estado es un ejemplo claro de ciudadanización. La educación, además de hacerse gratuita y obligatoria, al ser instrumentada por los municipios constitucionales por un decreto de 1861 en el estado de Oaxaca, provocó que los indígenas se apropiaran del sistema escolar público. Los pueblos, a través de los ayuntamientos, le vieron utilidad a la educación escolarizada, como una ventana de conocimiento del sistema nacional o quizá como una herramienta de defensa del acontecer nacional, y terminaron por exigir al gobierno estatal apoyo para construir más escuelas. Daniela Traffano dice que:

> […] se hace evidente cómo las comunidades conocen y recurren al "derecho de petición" y plantea que la ciudadanía se transmite y difunde a través de la educación impartida en las escuelas, las cuales eran responsabilidad del ayuntamiento. Por lo tanto, cuando la población exigía sus derechos en materia educativa, la escuela se volvía el canal de expresión de una "ciudadanía" asimilada y reinterpretada (Traffano, en Escobar, 2007, pp. 69-90).

Entonces, para ella es el sistema educativo el canal para interiorizar el modelo de ciudadano moderno, es decir, la individualización cultural. Ideal del modelo liberal y que fue elemento de tensión constante, junto con los procesos políticos y sociales entre la sociedad y el Estado.

La otra cuestión fundamental para convertir al indio en ciudadano fue la cuestión de su participación en los comicios para nombrar a sus autoridades, ya que la *soberanía* y la *representatividad* republicana eran los elementos fundamentales para el ejercicio del poder en el proceso de construcción del Estado y de la nación mexicana (Sábato, 1999, p. 13).

Desde este ámbito de la representación ciudadana, el gobierno nacional y los gobiernos estatales instrumentaron políticas locales tendientes a transformar a las comunidades indígenas en ciudadanos por la vía electoral, es decir, la elección de sus autoridades locales. Valga decir que la elección de presidentes municipales fue directa en el estado de Oaxaca desde su primera constitución y en algunos otros lo fue a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

El cabildo indígena que se gestó en los ochocientos (Archivo General del Estado de Oaxaca, en adelante AGEO, 1825, pp. 72-74), se articulaba a través de la institución municipal, en cuya cabeza se encontraba el presidente municipal, personaje que se convirtió en un actor político de suma importancia, ya que vino a sustituir en términos políticos y de representación ciudadana al antiguo gobernador de las Repúblicas de Indios. Tanto los ayuntamientos como las repúblicas, según fuera el caso de acuerdo al número de habitantes, tenían la obligación de "representar al gobierno" de acuerdo a los artículos 162 y 163 de la Constitución de 1825.

Desde 1812 hasta 1855 existieron dos requisitos fundamentales para ser considerado ciudadano y, por tanto, elector: ser vecino de la localidad y tener un modo honesto de vivir. Fue sólo hasta comienzos del siglo XX, que con la aparición de nuevos actores sociales se relativizó el requisito de la *vecindad*, sustituyéndolo por el concepto *de residencia* (Carmagnani y Hernández, en Sábato, 1999, p. 375).

La elección de los presidentes municipales en poblaciones mayoritariamente indígenas fue de suma importancia porque los vínculos económicos, sociales y políticos de las comunidades con el resto de la sociedad los crearon a través del ayuntamiento y en especial por medio del presidente municipal, personaje que se convirtió en pieza clave del engranaje del sistema político. Por lo tanto, la figura del presidente municipal planteaba un problema de actores intermediarios; curiosamente como representante no de los individuos sino de una colectividad y porque servía de puente o interlocutor entre dos sistemas de representación o de dos tradiciones diferentes en cuanto a elegir autoridades: por usos y costumbres o por medio del voto individual y directo.

Más allá de cualquier interpretación, la legislación de algunos estados permitió la elección directa de presidentes municipales, acción con lo cual los pueblos se apropiaron del concepto de ciudadanía, ya que año con año acudían a elegir a las autoridades que los habrían de representar frente al gobierno nacional. Mediante este ejercicio también contribuyeron de manera activa a la construcción de la nación. Esto implicó otorgarles la ciudadanía a todos los indígenas de los pueblos, sin importar su condición. Esta forma de elección directa, permitió a las comunidades ejercer derechos y obliga-

ciones frente al nombramiento de sus autoridades, pero sobretodo expresar su voluntad sobre quién habría de representarlos ante el gobierno estatal.

A fin de cuentas, los pueblos indígenas no sólo se apropiaron de la semántica liberal para acceder a la ciudadanía y hacer valer sus derechos ciudadanos, sino se apropiaron de la institución misma. En momentos de confrontación de las fuerzas políticas, locales y/o extracomunidad, los pueblos instauraban el colegio electoral y realizaban los comicios. En cambio, cuando había concordia entre las fuerzas políticas, los pueblos optaban por elegir a sus autoridades por el régimen de usos y costumbres, es decir, a la vieja usanza: ya fuera por consenso en asamblea o en un nombramiento designado por el Consejo de Ancianos.

Esta elección por usos y costumbres la efectuaban en otras fechas, por lo regular después de la cosecha para tener tiempo y dinero para realizar el ritual y la fiesta que sancionaba y legitimizaba a la nueva autoridad. Por ejemplo, los chontales la realizaban el 22 de septiembre, pero la designación la mantenían en la clandestinidad y los resultados los notificaban a la cabecera del distrito hasta el 1 de diciembre, como si hubieran hecho la elección de sus autoridades en la forma y fecha oficial (Reina, 2004, pp. 221-258).

Estas distintas vías de ciudadanización de los indígenas del país, si bien sirvieron para que esta población pudiera apelar a los derechos que le confería ser ciudadano, como lo muestran la infinidad de cartas de los habitantes de miles de comunidades indígenas y depositadas en los archivos oficiales, esto no evitó que pueblos enteros fueran despojados continuamente de sus recursos naturales, trabajaran en condiciones casi de esclavitud y no tuvieran acceso a la educación y a todos los supuestos beneficios de la modernidad.

La situación de despojo, maltrato, no acceso a los servicios, exceso de impuestos, fraudes electorales acompañados de imposición de autoridades extracomunidad o no étnicas, causó malestar en diferentes regiones y en diferentes épocas, provocando protestas y levantamientos armados de comunidades y grupos étnicos en su conjunto. Estas condiciones llegaron a producir dos olas crecientes de rebeliones indígenas y campesinas en todo el país durante la década de los cuarenta y ochenta, las ya mencionadas guerras de castas a las que la oligarquía denominó guerra de castas por extensión de la acaecida entre los mayas a partir de 1847.

La intensa agitación rural, la invasión extranjera y los continuos cambios de gobierno que se vivieron durante las primeras décadas del México independiente, llegaron a poner en entredicho la capacidad de sobrevivencia de la República. Y en la segunda mitad del mismo siglo, la situación tampoco fue muy diferente: convulsión social en el campo, invasión extranjera y, aunque se

logró la estabilidad política con la consolidación del Estado, esto tampoco fue garantía para contener el malestar social que se fue gestando en la base de la sociedad. Al final del periodo, el país se hizo ingobernable y todas las fuerzas se confrontaron en la Revolución de 1910.

Las trampas de la desigualdad

En la ley escrita se acabó con el orden jurídico plural y se negó la existencia de diferencias intrínsecas entre los seres humanos, con excepción de las que separaban a los hombres de las mujeres. Sin embargo, desde los escritos de José María Luis Mora y de Lorenzo de Zavala hasta los de Justo Sierra y Emilio Rabasa, ya en pleno porfiriato, se percibía la existencia de una sociedad heterogénea que no se podía cambiar a pesar de las políticas de colonización extranjera instrumentadas para "blanquear" a la población.

A lo largo de prácticamente todo el siglo XIX las políticas sociales, fuera de igualar a la población, tendieron a profundizar las desigualdades. De modo que las diferencias étnicas y culturales se entretejieron con las desigualdades económicas, debido a que había una clara disparidad en el acceso a la educación y a los servicios de salud.

Al inicio del siglo XX, la mala distribución de la población continuó y se incrementó con un desarrollo desigual en la economía, imprimiéndole un sello diferenciador a las distintas regiones de México, en donde se hizo patente la concentración de recursos naturales y la desigualdad en las condiciones de trabajo y salarios, según la región y el sector de la economía.

Por otra parte, el argumento de la ciudadanía incluyó a todos los mexicanos para efectos fiscales, pero no para la representación política de la cual gran parte de la población quedó excluida por no contar con ingresos, propiedad y educación. De modo que en la práctica, la ciudadanía no fue igual para todos, y entre estas diferencias la mujer quedó excluida de participar en los sufragios.

La polémica al respecto de algunos rubros de la legislación liberal se dio incluso en el seno de los legisladores porfiristas, porque había quienes reconocían las diferencias y por lo tanto opinaban que se tenía que desconocer la igualdad jurídica, e incluso elaborar un derecho propio para los indígenas. Sin embargo, también había quienes opinaban lo contrario, que se tenía que hacer efectiva la igualdad jurídica y extenderla a las mujeres.

Un cambio importante se suscitó al final del siglo XIX, con base en el pensamiento positivista, Justo Sierra argumentó la necesidad instrumentar la política de integración de la población indígena por la vía de la educación, y en 1905 logró fundar la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes,

con el fin de poner en práctica su proyecto de dar a la educación primaria el carácter de nacional, integral, laica y gratuita. Anhelo que desafortunadamente, hasta la fecha, en México no se ha conseguido.

Con las mismas premisas positivistas, algunos legisladores se percataron de la necesidad de una reforma legislativa para terminar con el tan anhelado principio de igualdad jurídica que había privado durante todo el siglo XIX. Bajo el influjo de las ideas provenientes de la clasificación de las razas y personalidades con su consecuente asignación de prejuicios a cada una de ellas, y de acuerdo con una encuesta realizada en 1904, muchos de ellos expresaron que se debían reformar los códigos penales e incluir una justicia diferenciada que considerara la personalidad del individuo.

Si bien se había tratado de instrumentar la igualdad jurídica en toda la legislación decimonónica, al final del periodo también se trató de tomar en cuenta a aquellos intelectuales, médicos y gobernantes que consideraban que había diferencias físicas entre los indígenas, los mestizos y los blancos, por ejemplo, tanto en la morfología craneal y cultural, como en la disposición al alcoholismo y al vicio. Con estos elementos se clasificó y diferenció a los criminales de los hombres honrados. Surgieron así los discursos que dieron base científica a las prácticas discriminatorias que tenían las elites con la población empobrecida, tanto en el campo como en las ciudades. Los prejuicios morales comenzaron a tener sustento no sólo legal, sino también científico. Y entonces uno de los nuevos problemas que se planteó durante el porfiriato fue el de los códigos penales.

En fin, como dice Elisa Speckman (Speckman, en Reina y Pérez, 2013), la igualdad ante la ley fue un discurso con el que se legitimó el Estado liberal, el cual no reconoció diferencias y que al final del ciclo sirvió para acentuar las desigualdades y para incrementar los agravios que llevaron al estallido revolucionario de 1910.

Algunas reflexiones finales

La política liberal decimonónica hacia los pueblos indígenas se resume en la aspiración de convertir a las comunidades en localidades habitadas por individuos, con propiedad privada y produciendo para el mercado. De ahí se desprendieron todos los mecanismos para abolir la propiedad comunal, se eliminó el pago del diezmo cobrado por la iglesia, pero se les impuso el impuesto de capitación o per cápita para tener un control más directo sobre la población, y se elaboraron leyes tendientes a desaparecer las fiestas patronales y rituales propios de los diferentes grupos étnicos, amén de remover a sus autoridades étnicas y remplazarlas por otras mediante el fraude

electoral (González Navarro, en Caso, 1954, pp. 232-233; Reina, en Reina y Servín, 2002, pp. 253-292). Así mismo, la ley no se aplicó de la misma manera en todos los sectores sociales, a pesar de los intentos de los liberales por conformar un Estado que rigiera a toda la sociedad por igual. En parte se debió a que las oligarquías regionales, aunque renovadas por las guerras intestinas, conservaron el poder real y lo ejercieron invariablemente en su beneficio.

Ahora bien, ya vimos que la mayor enajenación de recursos naturales de los pueblos indígenas fue anterior a la emisión de la Ley Lerdo, y que la mayor transformación de la estructura agraria entre 1820 y 1880 se dio también antes de esta fecha, que se ha convertido en cabalística y que hay que tratar de desmitificar. También ahora podemos mencionar que el mayor número de insurrecciones campesinas no fue entre 1854 y 1855 sino en la década de los cuarenta, producto no sólo de las primeras reformas liberales, sino sobre todo de los procesos de "modernización", de reapropiación de espacios productivos por parte de particulares y sobre todo de la inestabilidad social provocada por los cambios en la remunicipalización, la nueva representación ciudadana acompañada del nuevo régimen fiscal, y en general la ruptura de viejos acuerdos del antiguo régimen, en donde las elites locales perdieron sus privilegios.

Durante la República Restaurada, una vez que los pueblos habían perdido gran parte de sus recursos naturales, la estructura agraria del país se mantuvo prácticamente igual pero con ciertos cambios al interior de las unidades productivas: la hacienda racionalizó el espacio y los recursos naturales, haciendo reajustes en la organización del trabajo. La comunidad, por su parte, cuando no desapareció a causa del despojo de tierras, estableció una creciente simbiosis con la hacienda. La tendencia fue a que los indígenas y campesinos cada vez invirtieran más horas como peones alquilados o jornaleros temporales.

La articulación de la económica comunal y la de las haciendas permitió la sobrevivencia de los pueblos y el crecimiento de las unidades productivas a costa del fracaso del proyecto liberal, porque al paso del tiempo y al final del siglo, en vez de que la agricultura del país se sostuviera en la pequeña propiedad campesina tipo *farmer*, como en Estados Unidos, el resultado fue la concentración de tierras ya no en manos de los pueblos pero sí en manos de particulares, creando grandes latifundios que por otra parte tampoco eran productivos y ahora sí quedaron en "manos muertas". Algunos gobernadores, jefes políticos, jueces y otros funcionarios, lejos de instruir al indígena sobre la exclusión del ejido de la ley, o cobrarle lo mínimo por otorgarle los títulos de sus propias tierras, se coludieron con los terratenientes, que en muchos casos eran ellos mismos. Como consecuencia, la ley tuvo

efectos contrarios a su objetivo: favoreció la concentración de la tierra en pocas manos y no logró aniquilar a la comunidad, pues aún aquellas a las que les fueron arrebatadas todas sus tierras se mantuvieron como forma de organización social y política.

La estructura política del México independiente perdió la posibilidad conciliatoria que había tenido en su punto más alto la Corona Española con las Repúblicas de Indios. Al cambio de régimen, con el movimiento de Independencia en México, se inició una profunda reestructuración con dos polos: los cuerpos y poderes regionales, viejos y nuevos, por un lado, y las nuevas cúpulas, los gobiernos locales y el gobierno federal, por el otro. Es en ese escenario móvil en que se ubican las rebeliones agrarias, causadas en parte por la redistribución de tierras, también se crearon nuevos espacios e instancias de poder. Se crearon y reforzaron grupos de caudillos y caciques que mediaron entre los campesinos y el Estado, a veces modificando viejas estructuras y a veces apoyando la continuidad de antiguas prácticas para lograr su enriquecimiento y fortalecer su poder. De tal suerte, que el poder también se convirtió en motivo de la rebelión.

Esta legalidad le dio fundamento al discurso de los diferentes gobernantes para instrumentar primero políticas de negación y luego de exterminio de la población indígena. La paradoja del liberalismo fue, sin embargo, que promovió el fortalecimiento de la comunidad indígena y el incremento de población organizada en pueblos con instituciones tradicionales, como el propio sistema de cargos cívico-religioso reelaborado a lo largo del siglo XIX, nombrado así por los antropólogos. Se mantuvo una alta concentración de grupos étnicos en el centro, sur, sureste del país y una muy pequeña y mala distribución de ciudades a lo largo del país.

De modo que en la práctica, estos pueblos, tan numerosos como las cifras lo demuestran, recuperaron en la cotidianidad su autogestión: al interior transformaron su sistema de gobierno, y al exterior se adaptaron a las nuevas circunstancias y al sistema político nacional (AGEO, 1911; Reina, 2004).

En los cambios de las funciones de los ayuntamientos también influyó la nueva cuestión fiscal y judicial de las autoridades locales, y de manera muy creativa los pueblos indígenas fueron creando un sistema de gobierno propio. Éste resultó ser una estructura política comunitaria y diferente de la estructura política federal, lo que le permitió tener un rostro de legalidad hacia el exterior y articularse con el sistema nacional. Este nuevo "municipio" o "gobierno indígena-ciudadano" se convirtió, a lo largo del siglo XIX, en una nueva institución que permeó a toda la organización social, se adaptó y reformuló las identidades indias que hoy día conocemos (AGEO, 1911; Reina, 2004).

La forma como los pueblos se apropiaron, utilizaron o reinterpretaron la representación ciudadana, en vez de transformarlos políticamente en individuos, sirvió paradójicamente para reforzar las comunidades indígenas en tanto *corpus* social. Como dice Sanders: "las comunidades indígenas rechazaron la oferta maniquea de los liberales y reclamaron una ciudadanía (y un republicanismo) que no excluía su identidad indígena, sino que más bien buscaban protegerla dentro de la nueva Nación" (Sanders, 2007, p. 30).

Por ello, podemos pensar la categoría de *ciudadanía* no como un concepto identitario, sino como una cualidad subjetiva que cambió con los tiempos políticos nacionales, estatales y con las circunstancias regionales y las coyunturas locales, misma que los pueblos manejaron de diferente manera en cada momento y según su conveniencia. De tal suerte que cuando los pueblos indígenas asumían prácticas ciudadanas, éstas no les aportaban una identidad social o étnica al conjunto de los actores sociales, sino más bien les brindaban una bandera de acción para defender el derecho a la educación, a los servicios, a la justicia o a la elección de sus autoridades. Y cuando era necesario, exigir el respeto a ser *representado*s, ante el gobierno estatal por la persona electa por ellos. En este sentido funcionó la categoría de ciudadanía y de representación para el siglo decimonónico.

Asimismo, otra paradoja fue que el nuevo sistema electoral, republicano, lo adaptaron y lo utilizaron a su conveniencia según las circunstancias políticas locales. De manera definitiva no permaneció el sistema de elección por usos y costumbres o se instauró el sistema electoral con votación en las urnas al interior de las comunidades indígenas. La forma de elección de sus autoridades la realizaban de manera coyuntural. De tal suerte que la amplia participación de los indígenas y campesinos en los comicios municipales y en la vida ciudadana en general, demostró, por un lado, una nueva forma encubierta de demandar y hacerse de un espacio de autonomía política y, por el otro, su gran capacidad de cambio, adaptación y participación en la construcción de instituciones nacionales que permitieron la cimentación de la nación desde abajo. De ahí que el siglo XIX fuera de lucha, confrontación y negociación entre pueblos y gobierno. Y como resultado de esta relación dialéctica, entre Estado y municipios indígenas, se construyó la nación mexicana no como la pensaron los liberales decimonónicos sino con un rostro indígena que hoy, en el siglo XXI, aún sigue presente.

Bibliografía

Carmagnani, M. y Hernández, A. (1999) *La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910, e*n H. Sábato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las*

naciones. Perspectivas históricas de América Latina (pp. 371-404). México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas.

Escalante Gonzalbo, F. (1995), *Ciudadanos imaginarios,* México, El Colegio de México.

González Navarro, M. (1954), *Instituciones indígenas en México*. En A. Caso (comp.), *Métodos y resultados de la política indigenista en México* (pp.112-169). México, INI.

Hale, C. A. (1972), *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853.* México, Siglo XXI.

Marino, D. (2013), *La crisis del Porfiriato ¿fue una crisis del Estado o del régimen?,* en L. Reina y R. Pérez Montfort (coords.), *Fin de siglos y ¿Fin de ciclos?: 1810, 1910, 2010* (pp. 154-164). México, Siglo XXI.

Pastor, R. (1987), *Campesinos y reformas: la Mixteca, 1700-1856.* México, El Colegio de México.

Reina, L. (2002), *Elecciones locales y crisis en los cambios de siglo XIX y XX. Cultura política de los pueblos indios*, en L. Reina y E. Servín (coords.), *Crisis, Reforma y Revolución. México: Historias de fin de siglo* (pp. 253-292). México, TAURUS/CONACULTA-INAH.

Reina, L. (2010), *Organización social* indígena, en L. Reina, *Caminos de luz y sombra. Historia indígena de Oaxaca en el siglo XIX* (pp. 221-258). México: CIESAS-CDI.

Reina, L. (2010), *Las leyes de reforma de 1856: ¿inicio o culminación de un proceso?* En J. Vázquez (ed.), *Juárez: Historia y Mito* (pp. 309-340). México, El Colegio de México.

Reyes Heroles, J. (1961), *El liberalismo mexicano,* México, Fondo de Cultura Económica.

Sábato, H. (Coord.) (1999), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas.

Sanders, J. (2007), *Pertenecer a la gran familia Granadina. Lucha partidista y construcción de la identidad indígena y política en el Cauca*, *Colombia, 1849-1890*: Revista de Estudios Sociales, núm. 26, pp. 28-45.

Speckman Guerra, E. (2013), *La desigualdad social y los usos de la legalidad. (Fines del siglo XIX y principios del XX),* en L. Reina y Ricardo P.M. (coords.), *Fin de siglos y ¿Fin de ciclos?: 1810, 1910, 2010* (pp. 273-286). México, Siglo XXI.

Traffano, D. (2007), *La creación y vigilancia de las escuelas continuará a cargo de las autoridades… Ciudadanía, escuela y ayuntamientos. Oaxaca, siglo XIX*, en A. Escobar Ohmstede (coord.), *Los pueblos indios en los*

tiempos de Benito Juárez (pp. 69-90) México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/Universidad Autónoma Metropolitana.
Zea, L. (1973) *La ideología liberal y el liberalismo mexicano.* En H. Medina *et. Al.*, *El Liberalismo y la Reforma en México* (pp. 467-522) México, Universidad Nacional Autónoma de México/Escuela Nacional de Economía.

Fuentes documentales

Archivo General del Estado de Oaxaca
Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. (1825). México, Imprenta de la Águila, dirigida por José Ximeno.
Memoria Administrativa del gobierno del estado de Oaxaca 1909-1911. (1911). Oaxaca, Imprenta del Estado, 1911.
Biblioteca Nacional de México
Alamán, L. (1849), *Agricultura e Industria*, en *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que prepararon la Independencia en el año de 1808 hasta la época presente,* México, Imprenta de J.M. Lara.
Mora, J. M. L. (1836), *México y sus Revoluciones,* París, Librería de Rosa.
Zavala, L. (1831), *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, t. I. París, Imprenta de P. Dupont et G. Laguionie.

Tercera sección

Democracia y estado de bienestar: lecciones desde Asia y Europa

Coaliciones y transformación del régimen de bienestar en Corea del Sur (1987-2011)

Enrique Valencia Lomelí*

En el análisis de las trayectorias de los regímenes de bienestar pueden reconstruirse las luchas que actores colectivos diversos han emprendido.

Las búsquedas de cambios en la arquitectura de estos regímenes condensan algunas de las controversias sociales centrales, plastifican o plasman la conflictividad social en la búsqueda del bienestar social. Los proyectos de cambio y su socialización generan resistencias o encuentros con otros proyectos, más aún cuando el cambio es concebido como potencialmente realizable. En estos espacios de confrontación surgen nuevos actores o aparecen en la escena viejos actores. Las reformas son sustentadas por coaliciones diversas de actores en competencia con coaliciones de resistencia o coaliciones de modificaciones alternativas. Estos periodos de competencia entre coaliciones son laboratorios de confrontación, de ruptura, de negociación y de acuerdo social.

Estas luchas se expresan especialmente en la formación de políticas e instituciones sociales, que a fin de cuentas no solamente implican al Estado sino también la definición de lo que en cada sociedad se concibe como obligaciones estatales, de los hogares, del mercado y de las comunidades. Las instituciones sociales son, así, arenas en las que se definen las aportaciones (responsabilidades) públicas, mercantiles, familiares y comunitarias; espacios de intersección o *carrefours* de la dinámica social, donde se negocian las fronteras del bienestar y se empuja hacia un mayor encargo público o privado para enfrentar los riesgos sociales en el marco de restricciones económicas. De esta manera, las instituciones sociales no sólo son un *hardware* (organización, presupuesto, servicios mismos), sino que notablemente constituyen también elementos esenciales del *software* de un régimen de bienestar (reglas de compromiso entre Estado, hogares, mercado y comuni-

* Universidad de Guadalajara. ITESO-Guadalajara. Consejo de Estudios Latinoamericanos de Asia y Oceanía (CELAO). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

dades, ideas-motor o solidaridades fundamentales). La formación de una política social de corte universal (y sus instituciones), por ejemplo, fortalece al Estado como proveedor de algún servicio, la idea de solidaridad universal puede desfamiliarizar o desmercantilizar su acceso; en el extremo, una política residual (y sus instituciones), fuertemente centrada en los hogares y más específicamente en la labor de las mujeres, puede fortalecer las inequidades de género, fraguar una menor presencia del Estado, consolidar la idea de solidaridad individual y en contrapartida favorecer una mayor presencia del mercado en la provisión de los servicios (Esping-Andersen, 1999).

Este proceso de formación de políticas involucra en general un proceso de agregación de diversas redes de política: en ellas los individuos o colectivos se asocian en nuevos grupos que definen problemáticas y objetivos comunes en la arena de las instituciones del bienestar. Múltiples redes podrán organizarse dependiendo de la importancia social acordada a una problemática (y a los valores a ella asociados o adjudicados); la intensidad de la confrontación dependerá también de la manera de entender la problemática, pero también de la diferencia en los objetivos planteados y en las instituciones diseñadas, o de la gravedad de las amenazas percibidas ante la acción de otras redes. De entre las varias posibilidades de agrupaciones podemos destacar para nuestro análisis, en orden de amplitud de actores individuales asociados, comunidades o coaliciones epistémicas, las coaliciones promotoras y las coaliciones sociales. Estas diversas coaliciones buscan incidir en la generación de instituciones del bienestar en los dos sentidos, tanto organizacional como de reglas de compromiso. Nuestro centro de atención serán las coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2007:194);[1] en ellas podrían participar comunidades epistémicas (Haas, 1992:3)[2] y ambas agrupaciones buscarían incidir en la conformación de una coalición social (Esping-Andersen, 1999:16-18 y 29-32).[3]

Un punto de partida esencial es la definición de los asuntos urgentes que demandan una solución social, las llamadas problemáticas de política. Dificultades en la sociedad existen en gran cantidad y no todos logran ser

[1] Participantes en la formación de política pública, social en este caso, que se alían con otros que sostienen creencias centrales —*policy core beliefs*— y mantienen un grado de coordinación de trabajo en busca de objetivos comunes.

[2] Grupo de profesionales especialistas en un dominio particular, que pretende o reclama un conocimiento relevante para las políticas públicas en ese dominio o área de la problemática específica, y que comparte un proyecto político común alrededor de problemas asociados a esos campos de conocimiento.

[3] Alianza política amplia y plural por definición, que trasciende las fronteras de una sola clase social.

inscritos en la preocupación pública generalizada ni en las prioridades gubernamentales o agendas públicas; problemas generados por los riesgos sociales son también numerosos y se van modificando, agudizando o suavizando de acuerdo con factores económicos, políticos o demográficos. Ahora bien, estos problemas del bienestar son identificados y relevados por diferentes redes o agrupaciones ante preocupaciones colectivas, publicidad de asuntos considerados relevantes por los medios de comunicación, demandas locales, sectoriales o nacionales, conflictos, percepción de necesidades sociales, exigencia de viejos derechos o creación de nuevos derechos sociales. Las diversas coaliciones son, en este sentido, identificadoras de problemáticas o promotoras de que una problemática sea incluida en la agenda política. Los problemas son así "constituidos" socialmente (Joly y Marris, 2001), en un contexto dado. Las coaliciones constituyen problemáticas y buscan influir en su resolución; para inscribir el problema en la agenda pública, las redes pueden nombrar o definir el problema, designar sus causas y responsables y reivindicarlo (Cobb y Ross, 1997);[4] las coaliciones promotoras pueden identificar o nombrar el problema de bienestar, asociarse con comunidades epistémicas para identificar sus causas y aliarse con mayor amplitud y pluralidad en una coalición social que reivindica la construcción de un tipo de institución.

Garraud (1990)[5] propone cinco modelos de inscripción de problemas en la agenda pública, a partir de la demanda social, la oferta política y los actores participantes: el modelo de la movilización (demanda social fuerte, con acción de grupos organizados en conflicto con las autoridades); modelo de la oferta política (oferta de organizaciones políticas que buscan el apoyo de los electores y que tratan de generar una demanda social); modelo de la mediatización (presión de los medios que seleccionan información y que intentan también generar una demanda social); modelo de anticipación (anticipación de un problema por parte de las autoridades, quienes deciden actuar sobre él), y modelo de la acción corporativa silenciosa (acción discreta de grupos privilegiados que tienen capacidad de influencia en la agenda gubernamental).

Es verdad que las luchas sociales constituyen sólo uno de los factores que conducen a la construcción de un régimen de bienestar y que también es preciso tomar en cuenta otros factores socioeconómicos, sociopolíticos y socioculturales (Esping-Andersen, 1999:9-34; Gough, 2005); sin embargo, en este trabajo nos centraremos en las luchas sociales y su interacción con las ideas articuladas o defendidas por actores sociales colectivos (coalicio-

[4] Citado en Joly y Marris (2001).
[5] Citado en Roth Deubel (2006).

nes) en Corea del Sur, a partir de su proceso de transición a la democracia, y en específico en los laboratorios de reformas de las políticas sociales. Nuestras preguntas rectoras serán qué tipo de coaliciones promotoras estuvieron detrás de las reformas de las instituciones sociales de Corea del Sur y si es posible identificar (o atisbar al menos) a través de estas reformas coaliciones sociales en gestación o en consolidación, que pugnen por modificaciones sustanciales de los regímenes de bienestar.

El régimen de bienestar coreano, desde nuestro punto de vista, ha ido abandonando el sistema residual y ha ido incorporando nuevas características como la institucionalización del universalismo (al menos tendencial) en salud y pensiones y de los derechos sociales (ley de básicos de bienestar frente a la pobreza), asociadas a mercados limitados y gobernados por la acción pública (salud), y a un declive del familiarismo (aunque aún es socialmente fuerte); Corea es claramente un caso híbrido y en transición en su régimen de bienestar. ¿Qué coaliciones han ido promoviendo esta transición? ¿Se vislumbra una nueva coalición social?

En la dictadura de Park Chung-Hee (1963-1979) y Chun Doo-Hwan (1979-1987) la generación de las políticas sociales dependía de dos factores centrales: la decisión presidencial y el principio de prioridad en el desarrollo económico. Sólo un pequeño círculo político formaba parte de los decisores de políticas e incluso la Asamblea Nacional y los partidos políticos estaban excluidos de él (Hwang, 2007:134). Los actores sociales difícilmente encontraban espacios para manifestarse en el terreno de las políticas sociales y de las propuestas de cambio del régimen de bienestar fundamentalmente residual, que otorgaba un papel preponderante al empleo formal (creación paulatina de seguros sociales para trabajadores en empresas privadas e instituciones estatales) y a los hogares (Valencia, 2008); Park mismo señalaba en 1962 que cuando se lograra el crecimiento global de la economía, Corea sería capaz de desarrollar un moderno Estado de bienestar (Shin, 2003:69-70). El desarrollismo económico y el dominio de las prioridades económicas del Estado frente a las políticas sociales era el "paradigma de política hegemónico" (Fiori y Kim, 2011:65). Algunas instancias del aparato estatal tenían capacidad de influencia en la toma de decisiones de los programas sociales: los asesores presidenciales (sobre todo la oficina centrada en los aspectos económicos) y los ministerios directamente relacionados con las actividades económicas (especialmente el Ministerio de Finanzas); los grandes conglomerados apoyaban generalmente las decisiones presidenciales o las complementaban con algunos apoyos incluidos en los contratos de trabajo (*corporate welfare*, Yang, 2010); los sindicatos oficiales consentían pasivamente. Era una suerte de coalición conservadora en pro del sostenimiento de los viejos compromisos públicos en el

régimen de bienestar residual y que promoverá la incorporación de aspectos bismarckianos. Este modelo de generación autoritaria de políticas sociales fue subvertido en el proceso de democratización (Haggard, 2004), especialmente a partir de la disrupción de nuevos actores tanto en el interior como hacia el exterior del aparato de Estado.

Después del fuerte movimiento a favor de la democratización, a partir de junio de 1987 surgen diversas organizaciones civiles que desarrollan actividades de promoción de cambios en las políticas e instituciones sociales, exigen mecanismos redistributivos. Estas organizaciones jugarán el papel de "emprendedores de políticas", que identificarán nuevas problemáticas y apoyarán reformas en áreas de interés público (Fiori y Kim, 2011:69). Estas organizaciones se aliarán con académicos especialistas en el campo del bienestar, algunos de ellos con experiencia en el diseño de propuestas de modificaciones a programas e instituciones sociales (participantes en el Comité para la Seguridad Social, CSS, desde los años sesenta) (Kwon, 2007), y con un nuevo frente de organizaciones sindicales, la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU).[6] Este conjunto de actores se asociarán con funcionarios públicos y a fin de cuentas con el presidente Kim Dae-Jung, y posteriormente con Roh Moo-Hyun (2003-2007) y sus partidos políticos para impulsar reformas en el sistema de pensiones y de salud, y en el de asistencia social (Kim, 2011). Frente a la vieja coalición conservadora surge una nueva coalición promotora que se manifestará en los debates y definiciones políticas sobre estas reformas con fuertes contenidos redistributivos (Fiori y Kim, 2011). Esta coalición promotora de reformas contará con comunidades epistémicas, profesionales en el campo de la política social, que articularán propuestas y que coincidirán en ideas-motor con el resto de actores.

HACIA UN FONDO PÚBLICO DE PENSIONES UNIVERSAL

Los primeros seguros pensionarios fueron para los empleados públicos y militares en los años sesenta. Para los trabajadores de empresas privadas, el

[6] En general mantenemos las siglas originadas en inglés. La KCTU fue oficialmente establecida en noviembre de 1995, con 862 sindicatos de empresa y 418 mil trabajadores, disponible en <http://www.kctu.org/kctu>; bajo la dirección de grandes sindicatos industriales, como el del sindicato de trabajadores automotrices de Hyundai, con origen en las grandes movilizaciones prodemocratizadoras sindicales de fines de los años ochenta (Yang, 2010:83). Esta Confederación no fue reconocida sino hasta el gobierno de Kim Dae-Jung. En 2008, contaba con 658 118 trabajadores afiliados (39.5% del total de sindicalizados en el país), disponible en <http://www.koilaf.org/KFeng/engStatistics/bbs_read_dis.php?board_no=214&page=1&keyField=&keyWord=>.

Seguro Nacional de Pensiones (NPI) fue promulgado en 1973, después de la discusión de dos opciones en el Comité Administrativo para el Esquema Nacional de Pensiones, formado en enero de 1973, con funcionarios de gobierno y empleados de institutos (Kim, 2008b:5). La primera propuesta fue elaborada en el Ministerio de Asuntos de Salud y Sociales (MOHASA) y la segunda por el Instituto Coreano del Desarrollo (KDI), un *think tank* del Consejo de Planeación Económica (EPB), con el objetivo de movilizar capital interno para la industria pesada y química; la primera incluía a toda la población entre 20 y 60 años, la segunda excluía a los de menores ingresos y a los trabajadores de empresas con 30 trabajadores o menos; ambas proponían la edad de 60 años como criterio de elegibilidad para los beneficiarios de la pensión (Kim, 2008b:16; Hwang, 2007). El objetivo era que se financiara con aportaciones a partes iguales de trabajadores y empleadores, sin subsidio gubernamental (excepto gastos administrativos). Los actores clave habían sido el EPB, el KDI (que insistía en el papel movilizar de recursos del NPI) y el MOHASA (que insistía en la función de bienestar); otros actores menores del aparato gubernamental participaron en comités interdepartamentales e incluso el Comité Administrativo organizó algunas consultas públicas sin incluir realmente las opiniones recolectadas. El resultado final fue una mezcla de ambas propuestas (Kim, 2008b:10-12 y 18-20). La principal asociación de los grandes conglomerados (conocidos como *chaebols*), la Federación de Industrias Coreanas, y la asociación sindical oficial, Federación Coreana de Sindicatos (FKTU),[7] apoyaban esta propuesta, aunque exigían, la primera, menores contribuciones para los empleadores, y la segunda, el mantenimiento de la prestación de retiro (Yang, 2010:66). Sin embargo, como muestra del poder de decisión presidencial, dos días antes de que el NPI se implementara, fue pospuesto por decisión de Park Chung-Hee y su oficina económica, en el contexto de la crisis petrolera (Hwang, 2007:137-138) y de los decretos de emergencia económica emitidos en enero de 1974, sin consulta ni con el EPB ni con el MOHASA y con una decisión tomada prácticamente en forma clandestina; por lo demás, esta cancelación no provocó ninguna respuesta sindical (Kim 2008b:6, 22 y 24).[8]

[7] Fue creada por la agencia de inteligencia en 1961, en el marco del golpe de Estado de Park Chung-Hee, después del arresto de activistas sindicales y de la disolución de los sindicatos existentes. Fue organizada a partir de sindicatos de industria. Dio origen al sistema sindical corporativo (Yang, 2010:54) y en general se ha aliado con los partidos conservadores. En 2008, contaba con 725 014 trabajadores sindicalizados (43.5% del total en el país), disponible en <http://www.koilaf. org/KFeng/engStatistics/bbs_read_dis.php?board_no=214&page=1&keyField=&keyWord=>.

[8] Puede verse en Kim (2008b), otro conjunto de factores económicos y políticos que favorecieron la posposición del NPI.

A pesar del fracaso, los debates de los años setenta influyeron notablemente en las siguientes discusiones (Kim, 2008b:21). En 1986, el entonces presidente Chun reintrodujo el tema de las pensiones a fines de 1986, como instrumento para ganar apoyo electoral en las difíciles elecciones de 1987 y movilizar capital financiero interno; de nuevo el MOHASA planteó sus propuestas, pero el proyecto aprobado fue cercano al original del KDI aunque con la inclusión de aquellos que trabajaban en empresas con más de diez empleados; ni la Asamblea Nacional ni los partidos contribuyeron en este inicio del NPI (Hwang, 2007:137-138). Los empresarios tampoco se opusieron a esta decisión de Chun. Simbólicamente, al nuevoNPI se le eliminó la palabra "bienestar" de su nombre oficial, concepto que tenía incluido en las anteriores propuestas (Yang, 2010:89).

En el periodo de Kim Young-Sam (1992-1998) se generaron diversas propuestas para modificar al NPI (Hwang, 2007; Kim, 2004b; Kim, 2008a; Shin, 2003), en parte por preocupaciones en torno a su sostenibilidad: la tasa de contribución, 6%, era muy baja de acuerdo con los análisis del KDI y más aún de la Corporación Nacional de Pensiones (NPC). En este gobierno fue promovida la creación de un Consejo de Planeación del Bienestar Nacional (NWPB),[9] que revisó y discutió tres propuestas, en la segunda mitad de 1997, dirigidas a reformar el sistema de pensiones: una de corte redistributivo, planteada por MOHASA, NPC y académicos, con el apoyo de organizaciones cívicas como Solidaridad Popular para la Democracia Participativa (PSPD)[10] y sectores sindicales (KCTU), que proponía mantener el sistema monopilar y ampliar la cobertura, y se oponía a propuestas multipilares como regresivas y desfavorables para la integración social; otra parcialmente privatizadora, definida por funcionarios de ministerios económicos, el KDI y apoyada por el secretario de desarrollo social de la oficina presidencial y sectores empresariales, otras organizaciones civiles y la oficialista FKTU, que optaba por modificar el sistema monopilar con uno bipilar (sistema público de pensión básica más una pensión dependiente de los ingresos, que sería privatizada en el largo plazo) para evitar transferencias de recursos del fondo de los empleados al de los trabajadores de cuenta propia, y la última, de privatización plena del sistema de pensiones en la línea de lo sugerido por el reporte de 1994 del Banco Mundial.

[9] El objetivo de este Consejo era generar un plan de desarrollo del "modelo de bienestar coreano"; propuso en 1996 una visión de este modelo. De acuerdo con Shin (2003:157-158) la propuesta insistía en la participación de los proveedores no estatales, una especie de sociedad de bienestar más que un Estado de bienestar.

[10] Fue fundada en 1994 por 200 académicos, abogados y activistas políticos en Seúl. Combina actividades profesionales de activistas que promueven reformas legales y políticas con membresía tradicional (14 mil miembros en 2004) (Moon, 2008).

Por otra parte, desde diciembre de 1994, el Comité de Desarrollo Social del PSPD había presentado una demanda en contra del gobierno, a nombre de tres asegurados, porque los fondos del NPI estaban siendo invertidos de manera que no aseguraban la estabilidad en el largo plazo: se depositaban en el portafolio del sector público (tasa de interés de 9.79% en 1993), con menor rendimiento que en los depósitos a plazo (11%) y que en el portafolio del sector financiero (14.63%). Los fondos excedentes del NPI debían depositarse en forma obligatoria en el Fondo de Administración del Capital Público (PCMF), fondo utilizado posteriormente para financiar proyectos públicos. La Corte Constitucional falló en 1996 en contra de los alegatos del PSPD, entre otras razones porque el uso de los fondos del NPI para inversiones públicas podría ser benéfico para los asegurados (Kim y Stewart, 2011:12). Sin embargo, con esta demanda el PSPD había ya entrado en la escena pública y posteriormente generaría cambios en la administración de las pensiones.

Lo que es notable en este caso es la aparición de un debate público más abierto (a diferencia de las discusiones a puerta cerrada de los años setenta) y de nuevos actores en la generación de políticas sociales: de acuerdo con Kim (2004b:226), el NWPB se inclinaba por la segunda opción (esquema bipilar y privatización a largo plazo) con la ampliación de la tasa de contribución (entre 9 y 12.5%) y con la disminución de la tasa de remplazo (de 70 a 40%) y con la ampliación de la cobertura a toda la población entre 18 y 59 años; se esperaba que la segunda opción triunfara, pero el proyecto de ley del gobierno de Kim Young Sam a finales de 1997 prefirió la primera, en el marco de las discusiones de transición gubernamental (Yang, 2010: 125). Aunque como no hubo consenso y debido a los problemas económicos y del agitado fin de gobierno de Kim Young Sam, el proyecto no fue realmente considerado (Haggard, 2004:15). El ascenso de Kim Dae-Jung (1998-2002) a la presidencia, bajo la deslegitimación del gobierno saliente, la severa crisis financiera de 1997-1998 y las negociaciones con el FMI, modificó aún más las condiciones de negociación en torno al sistema de pensiones; también los grandes conglomerados (*chaebols*) estaban en un momento de debilidad por la crisis y las presiones del FMI para la reforma corporativa (Kim, 2008a:11); organizaciones sociales (PSPD) y sindicales (KCTU) presionaban por el mantenimiento del sistema monopilar y en contra de la privatización. Kim Dae-Jung impulsó la formación de la Comisión Tripartita, para enfrentar la crisis con la participación de representantes gubernamentales, empresariales y sindicales (tanto FKTU como KTCU).[11] Las

[11] A pesar de la fragilidad de esta Comisión, varias veces puesta en crisis por los representantes sindicales o empresariales, quedaba claro, de acuerdo con Shin (2003:190), que una nueva red de política se estaba formando y que ya no privaban únicamente los intereses empresariales.

principales reformas al sistema de seguridad social fueron acordadas inicialmente en esta Comisión (Shin, 2003:190). De esta manera, ya en 1998 el nuevo gobierno encargó la elaboración de un proyecto de reforma al Ministerio de Salud y Bienestar, y decidió mantener el sistema monopilar, sin privatización, y por ampliar la cobertura a la PEA entre 18 y 59 años, aunque también se inclinó por una reducción de la tasa de remplazo a 60% (Kim, 2004b:226) y una ampliación de la edad de retiro de 61 a 65 años entre 2013 y 2033 (Kim, 2008a:17; Kim y Stewart, 2011:7). Kim Dae-Jung tomó la decisión de universalizar y ampliar este seguro a los trabajadores por cuenta propia, a pesar de temores de trabajadores del sector formal encabezados por la FKTU (Haggard, 2004:37; Yang, 2010:126).

Por otra parte, en relación con la administración de los fondos del NPI, el PSPD continuó generando acciones en 1998; entre otras cuestiones exigió finalizar el sistema de depósitos obligatorios de excedentes en el PCMF (para financiamiento de inversiones públicas), transparencia en las decisiones del NPI y participación, entre otros, de representantes de los propios asegurados (recomendados por los sindicatos), de las organizaciones empresariales y de expertos propuestos por organizaciones civiles. En esto último, el PSPD logró el apoyo de organizaciones empresariales y de las dos federaciones sindicales (FKTU y KCTU). El Banco Mundial, en 1998, también exigió el fin del sistema de depósitos obligatorios del NPI, que no había sido implementado a pesar del acuerdo de la Comisión Tripartita en febrero de 1998; el Ministerio de Finanzas inició la revisión de este sistema con las presiones del Banco Mundial. Las reformas del NPI fueron promulgadas en diciembre de 1998 y las del PCMF en enero de 1999: el sistema de depósitos obligatorios sería retirado paulatinamente, los acuerdos del Comité de Administración deberían hacerse públicos así como la participación en él de 12 representantes de los empleados, los empleadores y de participantes regionales sobre un total de 20 miembros (Kim y Stewart, 2011).

Hwang (2007:144) concluye que las reglas del juego acerca de la formación de políticas empezaban a democratizarse y que las nuevas ideas eran "muestra de que una gran propensión a pensar en términos del derecho al bienestar —o al menos, igualándolo en importancia al crecimiento— empezaba a emerger".

En síntesis, después de las reformas, el NPI para los trabajadores en el sector privado en Corea es un esquema universal que cubre a cualquier residente entre 18 y menos de 60 años (con excepción de los militares, empleados públicos y profesores de escuelas privadas, que tienen sus propios fondos); el registro al seguro es obligatorio;[12] es un esquema público de be-

[12] Yang (2010:127) sostiene que existe una evasión de contribuciones de personas con bajos ingresos que no declaran ingresos y además un subregistro muy importante de ingresos, lo que

neficios definidos y la tasa de remplazo es de 50% (después de una nueva reforma en 2007, en la que planteó además que en 2028 se reduciría a 40%); se mantiene como sistema monopilar que integra una pensión básica (función de redistribución) y la pensión relativa a los ingresos; la pensión se calcula a partir del ingreso mensual promedio del pensionado en toda su trayectoria de asegurado (componente de ingresos) y del ingreso mensual promedio de todos los asegurados en los tres años previos al pago de pensión (componente redistributivo o de pensión básica); el seguro se financia sólo con las contribuciones (9% del ingreso, mitad pagada por el empleado y mitad por los empleadores); no hay subsidio gubernamental, excepto para los pescadores y agricultores, para quienes el gobierno paga la mitad de la contribución (en lugar del empleador) (Kim y Stewart, 2011:5-7).

El proceso de generación del NPI se inició con las propuestas de un pequeño grupo de funcionarios, economistas y asesores presidenciales; se debatían desde el principio las prioridades del bienestar o de la eficiencia económica (acumulación de fondos de inversión). Con la democratización, la participación en la discusión de modificaciones se amplía y se va generando paulatinamente una coalición promotora del sistema de pensiones como factor redistributivo, con prioridad en la equidad (sistema unipilar) y en la universalización; la vieja coalición promotora del sistema de pensiones para la eficiencia económica fue centrando sus propuestas en la generación de cuentas individuales y su eventual privatización, separadas del fondo para una pensión básica. La coalición redistributiva incluyó a especialistas en política social, funcionarios, sectores sindicales y a organizaciones civiles; la vieja coalición, a sus clásicos aliados dentro del aparato gubernamental, a empresarios y a la federación sindical conservadora, pero además a instituciones financieras internacionales. La nueva coalición logró la universalización del sistema y evitó la división del NPI y su privatización, en un contexto internacional en el que la privatización era el paradigma hegemónico; a cambio, la vieja coalición logró modificaciones importantes en la tasa de contribución, en la tasa de remplazo y en el retardo de la edad de retiro, para evitar o retrasar que el Estado tuviese que subsidiar el sistema. Las problemáticas que identificó esta coalición fueron las de redistribución y universalización de los beneficios institucionales en las pensiones, y transparencia y fortaleza del NPI; para la coalición conservadora eran esenciales el crecimiento, la eficiencia económica (inversión), la

---

debilita al NPI. En entrevista con un investigador de un instituto público, en la oficina de impuestos de Corea sólo se registra el ingreso de cerca de 60% de las personas y que entre 30% y 40% no tiene registro de ingresos en esa oficina: no sólo los que se encuentran en los deciles de más bajos ingresos, sino también médicos, abogados o dueños de tiendas. Se trata de un severo problema fiscal.

sustentabilidad financiera del sistema de pensiones y eventualmente la privatización; la coalición distributiva inscribió crecientemente sus problemáticas preferidas en el modelo de la movilización (acciones de grupos organizados, en este caso sin alcances masivos notables), mientras que la conservadora fundamentalmente en el de oferta política a partir del proceso democratizador pero asociado al de la acción corporativa silenciosa (inicialmente acuerdo privado con empresarios y organizaciones sindicales oficiales).

A pesar de la propuesta universalizadora del NPI, los contribuyentes efectivos son sólo 70.6% de la fuerza de trabajo (Yang, 2010:29) y la tasa neta de remplazo de las pensiones es baja en términos internacionales (51.8% frente a 72% de la OCDE),[13] aunque los trabajadores con menores ingresos[14] tienen una tasa de remplazo mayor (69.8%, más cercana al 82.8% de la OCDE); si sólo se toman en cuenta los sistemas de pensiones públicas, la tasa neta de remplazo para estos trabajadores coreanos con menos ingresos —69.8%— es mayor a la del promedio en la OCDE: 65.3% (OECD, 2011b: 125 y 127) debido a los efectos redistributivos del esquema. En parte, los problemas del sistema de pensiones en Corea se deben a la juventud del sistema, pero también a reglamentaciones restrictivas incluidas en el diseño. Ante ellas, actores de la coalición redistributiva promueven acciones en busca de nuevas reformas; en 2008, por ejemplo, un conjunto de 43 organizaciones civiles (entre ellas la confederación sindical KCTU, la red de organizaciones de mujeres KWPU y el PSPD) presentaron un contrainforme al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en el que demandan eliminar las restricciones que impiden a los trabajadores temporales no estar incluidos en el NPI, entre otras razones por no poder pagar las contribuciones debido a sus bajos ingresos (AKDHR, 2008:35-36).

Hacia la universalización e integración financiera del sistema de salud

Desde la época inicial de la dictadura de Park Chun-Hee, en 1963, fue promulgada la Ley de Seguro Médico, de carácter voluntario; no fue sino hasta 1977 que el Seguro Nacional de Salud (NHI) en Corea, sistema de afiliación obligatorio, inició sus operaciones en 1977 de una manera limitada sólo para empleados en empresas de más de 500 trabajadores, en el periodo de Park Chun-Hee. Con el cobijo del NHI se desarrollaron un conjunto de fon-

[13] Se refiere al perceptor medio (*median earner*).
[14] Se refiere a trabajadores con 0.5 el promedio de ingresos.

dos de salud separados, sin integración ni transferencia financieras entre ellos. Dos reformas relevantes incluiremos en esta revisión de la participación de los actores sociales en la trayectoria del sistema de salud coreano:[15] la ampliación de la cobertura hasta la universalización en 1988 y la unificación financiera en el año 2003.

Inmediatamente después del golpe de Estado de 1961, el Comité para la Seguridad Social (CSS) recibió el encargo de preparar una propuesta de seguro de salud; este Comité reunía a un grupo de estudio formado por funcionarios de MOHASA,[16] doctores y académicos especialistas en política social (Kwon, 2007). Ese grupo se estaba reuniendo desde el inicio de los sesenta y fue transformado en un comité gubernamental (Kwon, 2008:10). El CSS propuso al gobierno militar la creación de un programa de seguro de salud para los trabajadores en empresas con más de 500 empleados y un seguro contra accidentes industriales; el primero fue rechazado porque supuestamente sería una carga financiera adicional a los impuestos y el segundo fue aprobado e iniciado en 1963. En 1977 se adoptó la obligatoriedad del seguro de salud en empresas de más de 500 trabajadores; Corea así optó por el sistema de seguros a partir del empleo en lugar de un servicio nacional de salud financiado por los impuestos (Chun *et al.*, 2009:140); los conglomerados básicamente apoyaron este seguro de salud sin problema porque varios de ellos ya aportaban asistencia financiera a sus empleados (Yang, 2010:69).

Paulatinamente se fue ampliando la cobertura del sistema obligatorio (en 1982 llegó hasta las empresas con más de 16 trabajadores) y se fueron generando múltiples aseguradoras, sin embargo un límite relevante era la incorporación de los trabajadores por cuenta propia (autoempleados) y del sector informal; además, en 1979 fue creada la Corporación Coreana del Seguro Médico (KMIC) para empleados gubernamentales y profesores de escuelas privadas (Chun *et al.*, 2009:22-23 y 140). Antes del proceso de unificación había 370 sociedades aseguradoras independientes, sometidas a una fuerte regulación pública (Kwon y Reich, 2005:1005-1006). Había así, antes del movimiento democratizador de 1987, un sistema dual con la KMIC

[15] En Valencia, 2010, discutimos otras modificaciones en el sistema de salud coreano: la regulación de las contribuciones, la regulación de las tarifas médicas, la regulación del paquete de servicios incluido en el seguro de salud, la regulación de las inversiones y las prácticas médicas, y la regulación de funciones. Para una presentación más completa de la trayectoria del sistema de salud, véase Chun *et al.* (2009).

[16] De acuerdo con Kwon y Reich (2005:1014), la falta de interés en los asuntos de salud por los presidentes previos a Kim Dae-Jung y la alta tasa de rotación de los ministros de salud (sólo duraban entre año y medio y dos años en los gobiernos de Chun, Roh y Kim Young-Sam) colaboró a que los funcionarios de carrera de este ministerio tuvieran un rol importante en la generación de políticas en salud.

por una parte y los múltiples fondos de aseguradoras para trabajadores del sector privado por la otra. Los debates acerca de los problemas de inequidad e ineficiencia no se hicieron esperar, incluso en los márgenes limitados del sistema autoritario.

En 1980, el CSS preparó un plan de integración de los fondos de aseguradoras, con el apoyo de funcionarios relevantes del MOHASA, incluido el ministro, y del partido gobernante. La oficina presidencial rechazó la propuesta porque se incrementarían las responsabilidades financieras del Estado y el presidente Chun siguió el consejo de sus asesores y también se opuso a la unificación; en el campo opositor también se situaron las aseguradoras. Como resultado, el CSS fue cancelado y el presidente ordenó el fin del debate sobre la unificación en noviembre de 1982 (Chun *et al*., 2009: 141-142; Kwon, 2007:153).

En el contexto de las movilizaciones ciudadanas por la democratización en 1987 y de la elección del candidato oficial a la presidencia, Roh Tae-Woo (1988-1992), los debates sobre la política social "se movieron al espacio político" (Kwon, 2007:154); uno de los tres objetivos del VI Plan Quinquenal, en la presidencia de Roh, fue el bienestar, junto con liberalización y estabilización (Shin, 2003:127). Los antiguos miembros de la CSS y del MOHASA que propusieron la unificación salieron del gobierno y fueron la punta de lanza de una coalición en favor de la integración, la equidad y el acceso de grupos de bajos ingresos a los servicios de salud, aliados con organizaciones de agricultores y de pobres urbanos, además de los partidos de oposición. Se creó la Asociación de Estudios de la Seguridad Social con los ex miembros de la CSS, la cual presentó públicamente un proyecto de integración, con claro acento en la equidad (Kwon, 2007:155). El gobierno perdió la mayoría en las elecciones para la Asamblea Nacional en 1988 y los partidos de oposición votaron, en marzo de 1989, en la Asamblea en favor del proyecto de unificación financiera de los seguros de salud. Estaban en contra economistas especializados en seguros de salud, porque se "debilitaría la idea de independencia de los ciudadanos" (Kwon, 2007:156); también las organizaciones empresariales (como la Federación Coreana de Empresarios), el partido gobernante, el Ministerio de Finanzas y el MOHASA (Chun *et al*., 2009:142; Kwon, 2007:156; Yang, 2010:86). Como conclusión de nuevo del debate, el presidente Roh Tae-Woo vetó la promulgación de la ley. Sin embargo, en este contexto, se extendió el NHI a prácticamente toda la población entre 1988 y 1989 con la incorporación de trabajadores por cuenta propia de los sectores rural y urbano, y los empleados en empresas con más de cinco trabajadores (Chun *et al*., 2009:20-21). Se trataba entonces de la incorporación universal en el mismo sistema de fondos separados. Sin embargo, los agricultores generaron un movimiento nacional en

contra de las contribuciones obligatorias al seguro de salud y en junio de 1988 un grupo de doctores progresistas, farmacéuticos y especialistas en seguridad social se aliaron con agricultores, grupos religiosos y pobres urbanos para formar el Comité Nacional para el Seguro de Salud, que diseñó y propuso a la Asamblea Nacional un proyecto de integración financiera del NHI (Yang, 2010:87). Así, en el contexto de la lucha por la democratización surgieron nuevos actores y redes en el campo de la salud.

Ya en el periodo de Kim Young-Sam, en 1994, se creó una Coalición para la Integración del NHI, encabezada por la KCTU y el PSPD, relacionada con la Asociación de Estudios de la Seguridad Social, y formada por 77 asociaciones. El partido gobernante se oponía a la integración, pero antes de las elecciones de 1997 cambió en favor de ella y los partidos políticos lograron un acuerdo de integración parcial de los fondos de los empleados públicos y de los trabajadores por cuenta propia, y quedaban los fondos de empleados del sector privado sin unificarse. Sin embargo, el nuevo presidente Kim Dae-Jung decidió formar la Comisión Tripartita y en ella participaban miembros de la coalición por la integración; esta Comisión llegó al acuerdo por la unificación desde febrero de 1998, pero después de varios desencuentros se acordó iniciarla en el año 2000, aunque se logró efectivamente en 2003. Además, la unificación de los seguros de salud había sido parte del programa político de Kim Dae-Jung y en esta propuesta se encontró con grupos cívicos y sindicales que habían gestado una amplia alianza favorable a un NHI unificado (incluida la Coalición Ciudadana para la Justicia Económica, CCEJ).[17] Como resultado de la reforma lograda, el NHI tiene tres fuentes financieras: contribuciones de los empleados, contribuciones de los participantes residenciales (trabajadores por cuenta propia y del sector informal) y subsidios gubernamentales (a partir del impuesto especial a los cigarros, iniciado en 2002) (Chun *et al.*, 2009:143-144; Fiori y Kim, 2011:74; Kwon, 2007:157-158). La coalición en favor fue enriquecida con la participación de la oficina presidencial y la Comisión Tripartita (aunque la FKTU se oponía), la Coalición de organizaciones civiles mencionada, la KCTU, funcionarios del MOHW, el sindicato de las aseguradoras de trabajadores por cuenta propia (integrante de la KCTU) y a fin de cuentas con el apoyo presidencial de Kim Dae-Jung; la coalición en contra incluía a algunos funcionarios de MOHW, la FKTU, el sindicato de aseguradoras de empleados privados (integrante de la FKTU) y algunos empresarios (Chun *et al.*, 2009:145). Los conglomerados no prestaron mucha atención a este

[17] Fue fundada en julio de 1989 por cerca de 500 personas (académicos, abogados, jóvenes, amas de casa y empresarios); actualmente cuenta con aproximadamente 35 mil miembros. Entre sus campañas exitosas, la propia asociación contabiliza a la que luchó por la independencia del Banco de Corea, prerrequisito para un crecimiento estable, disponible en <http://www.ccej.or.kr>.

proceso de reforma porque estaban ocupados ante los peligros de las exigencias de reforma de la gobernanza corporativa, tanto desde el propio gobierno de Kim Dae-Jung como del FMI, y los médicos no percibieron amenazas en el proceso de unificación (Kwon y Reich, 2005:1016).

Así se llegó a un *welfare mix* en el campo de la salud de Corea, que incluye la unificación de la función financiera en un ente público (sistema de pagador único, *single-payer system*) y la universalización, junto con una fuerte provisión privada (hasta 90% en hospitales y clínicas) y una regulación pública sobre la provisión privada (Lee y Chun, s/f; Valencia, 2010). Nuevas discusiones se han ido desarrollando en torno a diversos aspectos del sistema de salud, como la regulación del precio de las tarifas médicas, la separación de funciones entre médicos y farmacias, la necesidad de nuevos programas para la creciente población en vejez y los aún débiles gastos públicos en salud[18] y fuertes gastos de los hogares y derechohabientes[19] (Chun *et al.*, 2009, Valencia, 2010). Al convertirse en un sistema financiero único se convierte también en un asunto de preocupación nacional en términos políticos (Kwon y Reich, 2005), como se verá con claridad en el movimiento social de 2008 en los primeros meses del gobierno de Lee Myung Bak (2008-2013).[20]

El gobierno de Roh Moo-Hyung (2003-2008) trató de fortalecer el NHI con la inclusión de más enfermedades en la lista positiva de atención (Kim, 2008c) y con la generación del programa de atención de largo plazo para los ancianos.[21] Se trató de un periodo de continuidad en las reformas reali-

[18] Por ejemplo, de acuerdo con la OECD (2011a), si bien Corea aún tiene un bajo gasto en salud (6.5% del PIB, en comparación con el promedio de la OECD, 9%), es el país de esta organización con mayor incremento promedio anual entre 1998 y 2008 en el gasto per cápita en salud: 9.4% anualmente, frente al promedio de la OECD, 4%. En este mismo periodo, fue el país con mayor incremento en la esperanza de vida entre los países de esta misma organización: poco más de cinco años. Los cambios institucionales en el sistema de salud tienen que ver con esta dinámica en el gasto, que acercará aún más en el mediano plazo a Corea con el promedio de la OECD. En 2008, el gasto en salud por persona en Corea representaba 60% del promedio de la OECD (1 801 dólares US-PPP en 2008, frente a 2 983 US-PPP) aún el octavo más bajo; sin embargo, el incremento ha sido muy importante en términos comparativos y se ha ido reduciendo la brecha con los países de la OCDE: en 1980, por ejemplo, el gasto público en salud en Noruega (el de mayor gasto público en salud de la OCDE en 2009) era prácticamente 30 veces el de Corea; en 2009, sólo cuatro veces (OECD, 2000a: Anexo estadístico, Gastos en salud).

[19] El gasto de bolsillo en salud de los hogares en Corea era 74% del total en 1980; en 2009, sólo 32.4%, cada vez más cerca del promedio de la OCDE (19% en 2009, sin incluir a Corea) (OECD, 2011a: Anexo estadístico, Gastos en salud).

[20] La descripción de este movimiento se basa en observación personal durante el mes de junio de 2008, en el seguimiento de la información en internet y en diarios coreanos, además de entrevistas a funcionarios, académicos e investigadores en instituciones privadas.

[21] A partir de 2008, ya en el gobierno de Lee Myung Bak, se inició este programa de atención universal a todos los adultos mayores: quienes no puedan vivir por sí mismos, que tengan al-

zadas en el gobierno anterior con el soporte de la coalición pro-equidad en el sistema de salud. Con el nuevo presidente Lee, conservador, la dinámica reformadora cambiaría notablemente hacia otra dirección: el proyecto económico del gobierno se resumía en el eslogan de "747": crecimiento de 7% anual, para llegar a un ingreso de 40 mil dólares por persona y lograr ser la séptima economía del mundo. ¿Cómo? Con grandes obras de infraestructura (como un gran canal para favorecer la transportación naval a través de todo el país), con la privatización de empresas públicas y programas de desregulación y reducción de impuestos para favorecer la inversión, por ejemplo, con la autorización de hospitales lucrativos para atraer turismo médico y generar competencia en el sector salud;[22] con el cambio de prioridades: de nuevo el crecimiento, en lugar del bienestar como en los anteriores dos gobiernos. La imagen del nuevo presidente era la de un empresario (anterior dirigente en Hyundai) y alcalde de Seúl a partir de 2002, conocido como un constructor eficiente; imagen de un posible salvador de la economía, ante la percepción de que el país no retomaba el dinamismo de los 35 años de gran crecimiento, previos a la crisis de 1997.[23]

Lee Myung Bak asumió la presidencia el 25 de febrero de 2008 y visitó a George Bush en abril (apenas a poco más de un mes de inicio de gobierno). Ambos presidentes, el 18 de ese mes llegaron a un acuerdo para reabrir la importación de carne bovina de Estados Unidos a Corea (suspendida desde 2003). Para el presidente coreano era muy importante reabrir este mercado como una señal para lograr la ratificación del TLC Corea-Estados Unidos. Pero la molestia por esta pronta visita a Bush y por ceder en el asunto de la importación de carne empezó a crecer muy rápidamente. Se presentaron crecientes protestas en internet (*blogs*, diversos sitios) por la decisión de Lee y por los posibles peligros de consumir carne infectada, y el 2 de mayo,

guna discapacidad, serán atendidos en clínicas del NHI y pagarán sólo 15% de copago por la atención (entrevista con funcionario del NHI, en junio de 2008, quien comentó que desafortunadamente sus padres no tuvieron la oportunidad de recibir esta atención; a fines de 1987 había muerto su padre a la edad de 80 años).

[22] Por ley, los hospitales deben ser instituciones no lucrativas; los beneficios deben reinvertirse en los propios hospitales (véanse Chun *et al*., 2009; Valencia, 2010). En entrevista con un alto funcionario del Ministerio de Finanzas, en diciembre de 2009, señalaba que era necesario desregular y eliminar barreras que dificultan el crecimiento, por ejemplo en el sector de la atención médica en el que es necesario abrir mercados, mercados libres, y exponerlos a la competencia; que actualmente hay dos tipos de hospitales, los privados y los públicos, y no importa a dónde va el paciente porque el seguro paga. El funcionario concluyó: es necesario generar mercados incluso con la participación de hospitales con capital extranjero.

[23] Entrevistas en junio de 2008 con investigadores de la Universidad de Corea y de dos institutos públicos de investigación en asuntos sociales.

inician las manifestaciones con veladoras (*Candlelight Vigils*) en el centro de Seúl.

Las manifestaciones se llevan a cabo todas las noches a partir del 2 de mayo y crece notablemente el número de participantes con el impulso de internet y otros medios electrónicos (teléfonos celulares). Las manifestaciones son en general pacíficas, pero se dan enfrentamientos con la policía en algunas ocasiones; en uno de estos enfrentamientos una joven es golpeada brutalmente por un policía, el hecho es filmado por los llamados "reporteros ciudadanos" y se transmite por internet; miles de personas ingresan a internet para ver este reportaje. Crece el descontento, el debate (simpatizantes del partido gobernante exigen orden y fin de las manifestaciones; exigen se deje trabajar al nuevo gobierno[24] o simplemente desconfían de los manifestantes)[25] y la confrontación de ideas (en algunas manifestaciones asisten grupos favorables al gobierno). El 10 de junio se celebra el XXI aniversario de las grandes manifestaciones democratizadoras de 1987 y una *Candlelight Vigil* masiva: de acuerdo con diferentes fuentes cerca de un millón de personas salen a la calle a protestar pacíficamente en el país; sólo en Seúl salen cerca de medio millón (menos de 100 mil según la policía). A fines de junio, diversas manifestaciones terminan con otros enfrentamientos con la policía. El pico de participación fue el 10 de junio, pero hubo otras vigilias de gran participación, en especial el 4 de julio con la especial concurrencia de monjes budistas: según la policía, 50 mil manifestantes; 200 mil según los organizadores.

La demanda inicial del movimiento fue renegociar el acuerdo de importación de carne bovina con Estados Unidos, para impedir de nuevo la entrada de carne de ese país. Era un movimiento centrado en la percepción de posibles daños a la salud de los consumidores. Sin embargo, las demandas de movimiento se fueron ampliando:[26] supresión del proyecto del Gran Canal por sus efectos ecológicos, supresión de las privatizaciones de empresas pú-

[24] El economista de la Universidad de Yonsei, Doo-Won Lee, escribió en el *Dong-a Ilbo* (junio 25 de 2008): "El gobierno de Lee no debería abandonar sus planes de reformas" (*The Lee government should never retreat from its reform plans*). Para este economista el problema con las manifestaciones no fue por la dirección de las reformas propuestas, sino por el estilo de liderazgo presidencial.

[25] En entrevista (junio de 2008), un investigador especialista en tecnología, de un instituto público, favorable a la propuesta económica del nuevo gobierno, expresó duda de quiénes controlaban realmente al movimiento: "¿Cuál es el poder de control que está detrás del movimiento?".

[26] Un investigador de la Universidad Nacional de Salud decía (entrevista en junio de 2008) que aunque los que se movilizan en las calles, muchas de ellos mujeres, no necesariamente hablen, no sepan ni hablen de neoliberalismo, se sienten amenazados por las propuestas de privatización del agua y la electricidad, de la autorización a instalar hospitales que puedan rechazar gente común y corriente del Seguro Nacional de Salud y sólo reciban a quien puede pagar con

blicas (en especial de la luz, gas, agua y salud), dimisión de los funcionarios policiacos acusados de represión e incluso dimisión del presidente Lee.

Los impactos en la aprobación presidencial, medida a través de diversas encuestas, fueron notables: por ejemplo, en febrero 23, 75.1% de aprobación, contra 51.8% en marzo 22, y 17.2% en junio 2, según KBS-Media Research.[27] El periodo de gracia del nuevo presidente duró realmente muy poco y el gobierno se ve precisado a renegociar el acuerdo de importación de carne con el gobierno de Estados Unidos (sólo importación de carne joven, menor a 30 meses), a suspender por lo pronto el proyecto del Gran Canal, a generar algunos programas sociales[28] (de apoyos a hogares medios, como la reducción de impuestos a quienes ganan menos de tres mil dólares al mes y la baja de precios a la telefonía celular de los hogares pobres) y a reducir el proyecto de privatización (sólo de 33 empresas, pero sin incorporar a las de electricidad, gas, agua y salud).

El tema de la salud estuvo presente en este movimiento de 2008. Los manifestantes incluían como una de sus principales demandas el alto a la privatización del NHI;[29] en las manifestaciones incluso se transmitía el documento crítico al sistema de salud de Estados Unidos, *Sickco* de Michael Moore;[30] este documental se hizo muy popular en Corea.[31] Los problemas del sistema de salud en Estados Unidos incrementaron el "orgullo" en el sistema de salud coreano y sus ventajas, como el hecho de que cualquier ciudadano tiene el derecho a ser atendido en cualquier hospital público o privado.[32] La propuesta de Lee Myung Bak para generar un mercado de atención hospitalaria, una especie de privatización del sistema de salud, generó

---

seguro privado, y del control de los ríos (Gran Canal); la gente rechaza estas amenazas y sale a la calle, especialmente las mujeres. Este investigador fue animado por su mujer a participar en varios mítines.

[27] Véase <http://english.kbs.co.kr/news/newsview_sub.php?menu=2&key=2008060407>.

[28] El presidente informó del gasto de 10 mil millones de dólares para estos fines. Véase *The Korea Herald*, 9 de junio de 2008.

[29] Observación personal los días 6 a 10 de junio de 2008 alrededor del City Hall en Seúl. De acuerdo con Joo-Ho Lee, del Sindicato Coreano de los Trabajadores Médicos y de la Salud, ésta fue la segunda demanda más importante de la movilización de 2008. Véase entrevista en <http://www.kpolicy.org/documents/interviews-opeds/110214christineahninterviewjooholee.html>.

[30] Véase "In Defense of Candlelight Protest" del profesor de la Universidad de Kyung Hee, John Eperjesi, en *Korea Times*, 13 de agosto de 2008.

[31] Entrevista con investigador de la Universidad de Yonsei, en junio de 2011.

[32] Este sentimiento de orgullo ha sido resaltado en diversas entrevistas con funcionarios públicos y académicos, entre 2008 y 2011. Un funcionario en la oficina presidencial, en entrevista en diciembre de 2009, decía que en realidad, cuando mucho, lo que busca el gobierno es crear un mercado de salud, con la generación de seguros privados de salud para los más ricos o las altas clases medias; el problema para él es que esto puede encarecer la atención a la salud y que los mejores médicos se vayan a los hospitales para los más ricos y para atender al turismo de salud.

mucha molestia y en parte por ello surgió el movimiento;[33] aunque hay sectores empresariales que están en favor de este potencial e importante mercado (Koh, 2011).[34] Para algunos, el gobierno de Lee buscaba sin más privatizar el NHI.[35] El PSPD, junto con otras organizaciones, estuvo promoviendo la agenda de salud en las manifestaciones.[36]

La propuesta central de Lee Myung-Bak, más mercados y competencia en el sistema de salud, no pudo avanzar en buena medida por las movilizaciones de 2008[37] y a pesar de los apoyos que tiene la propuesta privatizadora.[38] El presidente Lee designó el cuidado de la salud global como un potencial nuevo motor de la economía, pero tuvo que hacerlo a un lado por prevención ante una posible mayor polarización en el campo de la salud.[39] Se temía que la generación de hospitales lucrativos fuera el principio para destruir el sistema de salud, que ha ido logrando un grado importante de legitimidad, basado en el derecho de todos a la atención.[40] Al menos al ini-

[33] Entrevistas en junio de 2008, con un investigador, antiguo asesor presidencial, y con un funcionario del NHI. Este último manifestó que aunque este gobierno quiera cambiar hacia una política social basada en el mercado, la gente no quiere un giro radical; el gobierno actual dice que está experimentando la *path dependency* e incluso se vio obligado a implementar nuevos programas generados por el anterior presidente Roh (cuidado de la salud de largo plazo para ancianos).

[34] De acuerdo con Koh (p. 115), por ejemplo, 13 hospitales coreanos cuentan con infraestructura competitiva globalmente; el posible mercado en Corea es enorme dado el crecimiento del turismo médico mundial (de 12.1% anual entre 2004 y 2012, con un mercado global de 100 mil millones de dólares en 2012). Este enfoque favorable al mercado hospitalario fue ratificado en entrevista con investigadores de un instituto privado, perteneciente a un conglomerado, en diciembre de 2009.

[35] Conclusión de un investigador de un instituto público y vinculado directamente en discusiones con funcionarios públicos acerca de las políticas sociales.

[36] Investigador de la Universidad de Yonsei, entrevistado en junio de 2011.

[37] Coinciden en ello diversos entrevistados en junio de 2011: investigadores de la Universidad de Yonsei, de institutos públicos de investigación y de la Universidad Nacional de Seúl, antiguo funcionario de la oficina presidencial.

[38] Un funcionario del NHI, en entrevista en junio de 2011, enumeraba estos apoyos: médicos que quieren invertir en hospitales lucrativos, algunos economistas y sectores empresariales. Por ejemplo, el Samsung Healthcare Group inauguró el 7 de abril de 2010 un centro médico en la Dubai Healthcare City (reúne 87 hospitales extranjeros), en los Emiratos Árabes Unidos; el presidente de este grupo, Rhee Jong-Chul, señaló a *Dong-a Ilbo* (abril 21 de 2010) que su Samsung Medical Center en Seúl podrá recibir más pacientes extranjeros en un futuro próximo.

[39] Véase el editorial del *Jong Ang Daily*, "Allow Investment in Hospitals", 14 de julio de 2011. El editorial cuestiona que la inversión conjunta entre el Seoul National University Hospital y el Johns Hopkins Hospital se estancó debido a la desregulación retrasada. Varios de nuestros entrevistados señalaron que el gobierno no pudo realmente generar inversiones extranjeras en hospitales en Corea.

[40] Para algunos coreanos, el sistema de salud nacional es el "mejor del mundo"; ellos piensan que con los cambios se llegaría al absurdo de que "sólo los ricos podrían recibir servicios de alta calidad y no la gente ordinaria" (entrevista con investigador de un instituto público, junio de 2011).

cio del gobierno de Lee sí parecía haber una intención clara de privatización del NHI; era uno de sus asuntos principales, pero lo fue abandonando ante la oposición del movimiento de 2008.[41]

Estos acontecimientos muestran que se ha ido consolidando una "coalición probienestar" frente a la "coalición procrecimiento".[42] Los alcances de la primera son de carácter masivo en movilizaciones generales que logran detener proyectos considerados como lesivos al bienestar en el campo de la salud. Ya no se trata sólo de una coalición promotora, sino que ha trascendido hasta una coalición social con fuertes fundamentos en grupos sindicales, organizaciones civiles, académicos, funcionarios públicos, partidos políticos[43] y, en ciertos momentos, en la opinión pública.[44] Para algunos especialistas, el movimiento de 2008 fue un punto de quiebre y los temas de las políticas de bienestar son ya un "asunto clave" para las organizaciones civiles, los movimientos sociales y, lo que es más importante, para la gente común y corriente; aunque habrá que tomar en cuenta que la sociedad coreana históricamente ha estado muy dividida y el peso de los conservadores es notable aún.[45]

Las problemáticas destacadas por la coalición redistributiva o probienestar en el campo de la salud han sido sobre todo equidad (integración de un sistema único financiero), universalidad (incorporación general en el ente financiero) y protección contra la mercantilización con hospitales lucrativos o extranjeros (o desmercantilización parcial en un marco de provisión privada); las de la coalición procrecimiento (o conservadora), necesidad de generar mercados, competencia e inversión en el sector servicios y de defensa de intereses corporativos (percepción de amenazas de conquistas logradas por sindicatos ante proyecto de integración). La primera coalición ha ido inscribiendo estas problemáticas en el modelo de movilización (inicialmente de grupos organizados asociados a comunidades epistémicas y después a funcionarios, para posteriormente llegar a movilizaciones masivas) y

[41] Entrevista en mayo de 2001 con un antiguo alto funcionario en la oficina de la presidencia, especialista en políticas sociales.

[42] Entrevista con un investigador de un instituto público, en junio de 2011, quien dice estar de acuerdo con la primera, pero que el problema es cómo financiar el bienestar; por eso se sitúa entre ambas coaliciones.

[43] Partidos políticos de centro y pequeños partidos de izquierda.

[44] En encuestas de opinión, de alcance nacional, organizadas por el periódico *Hankyoreh* y el Instituto Coreano de la Opinión de la Sociedad la mayoría está de acuerdo en que se incrementen los beneficios del bienestar incluso si hubiera que pagar más impuestos (53.1% en 2011 y 52.1% en septiembre de 2010). Véase <http://media.daum.net/foreign/englishnews/view.html?cateid=1047&newsid=20110125144035710&p=hani>.

[45] Entrevista en mayo de 2001 con un antiguo alto funcionario de la Secretaría de la Presidencia, especialista en políticas sociales.

también en el de oferta política (búsqueda de apoyo con el emblema del bienestar); la segunda, en el modelo de la oferta política (búsqueda de apoyo con la tradicional bandera de crecimiento) y en el de la acción corporativa (acción de grupos sindicales y empresariales), con el fuerte sostén de funcionarios públicos de las áreas económicas.

HACIA EL DERECHO A UN BIENESTAR BÁSICO

Desde inicios de los años sesenta, Corea fue desarrollando un modelo dominante para combatir la pobreza de manera indirecta, a través del crecimiento real de los salarios (y posteriormente con la construcción tardía pero rápida de las instituciones de seguridad social de tipo bismarckiano); sin embargo, paralelamente se fueron creando programas de focalización con transferencias de ingresos para los sectores considerados de extrema pobreza (atención directa a la pobreza) y con educación rural y apoyos en infraestructura. La atención a la pobreza y a las situaciones de emergencia se convirtió en labor de la asistencia pública, después de que en tiempos de la guerra y de la posguerra coreana había sido en buena medida acción de la asistencia privada;[46] las asociaciones voluntarias de atención a la pobreza debían ajustarse a las directivas gubernamentales y muchas de ellas prefieren abandonar el país.[47] Se desarrollan transferencias públicas hacia los extremadamente pobres, las personas con discapacidades, los huérfanos y los ancianos de acuerdo con la Ley de Protección a la Subsistencia de 1961 (Kwon, 1998; Hur, 2001).

Esta ley, sin embargo, era notablemente restrictiva; su método de selección excluía a población con edades entre 18 y 65 años y a las personas sin discapacidades; las transferencias eran muy reducidas. La cobertura era mínima y cubría a menos de 1% de la población total (Bark, Kim y Hwang, 2001). Por ello, en 1994 una pareja de ancianos demandó ante la Corte Constitucional la revisión de la ley, por considerarla anticonstitucional; poco después, en el mismo 1994, algunos de los apoyadores de esta demanda, formarían el PSDP (Kim, 2004a) y pugnarían por generar el derecho a los básicos de bienestar.

[46] Después de la guerra de Corea y antes de la dictadura de Park Chung-Hee, actuaban en el país aproximadamente 147 asociaciones extranjeras voluntarias; las siete mayores generaron la Asociación Coreana de Agencias Voluntarias (KAVA) en 1952. Las actividades de estas asociaciones llegaron a ser tan importantes que en 1961 su presupuesto superó al del MOHASA (Kim, 2006).

[47] El gobierno de Park reforzó los mecanismos de control de las actividades de estas organizaciones voluntarias y muchas de ellas abandonaron Corea; surgieron entonces actividades estatales o cuasi estatales como el Movimiento de la Nueva Comunidad y programas públicos (Kim, 2006).

Efectivamente, en 1994 el Comité de Bienestar Social del PSPD inició un Movimiento del Mínimo Nacional, movimiento profesional más que masivo, con el objetivo de asegurar un estándar mínimo de vida y revisar la ley de asistencia social; las acciones buscaban llamar la atención del público en general pero no tuvieron real eco entre los funcionarios y legisladores en el gobierno de Kim Young-Sam (Fiori y Kim, 2011:71; Jung, 2005:8; Moon, 2008:543). La crisis de 1997 abriría ventanas de oportunidades para esta propuesta debido a los graves efectos sociales de la profunda recesión y el desempleo en 1998. La pobreza y la desigualdad aumentaban.

En la primera mitad de 1998 se vivieron los momentos más agudos de la crisis económica con el alza de las tasas de interés incorporada en los acuerdos con el FMI, los efectos en las empresas endeudadas fueron muy severos, la producción y el empleo se contrajeron sensiblemente y la pobreza creció también fuertemente. En este marco, el Comité de Bienestar Social del PSPD generó diversas iniciativas, como foros de deliberación de propuestas y redes de académicos y organizaciones civiles, en la segunda parte de ese complicado año: en mayo de 2008, dio a conocer una declaración de cerca de 200 profesores en bienestar social que demandan la construcción de una red de seguridad social; en junio, impulsó la creación de una asociación de consulta de las políticas de seguridad social con la participación de las mayores organizaciones civiles, que promovió una sesión pública sobre la "Promulgación de la NBLSA y el mantenimiento de un estándar de vida decente para las familias con bajos ingresos", reunión en la que participaron también un funcionario del MOHW y varios políticos; en julio, junto con otras 18 organizaciones civiles y sindicales,[48] presentó una propuesta de NBLSA a la Asamblea Nacional. Nuevas acciones fueron desarrolladas para exigir la discusión de la propuesta de ley sometida por esta red: por ejemplo, 18 organizaciones (PSPD, KCTU y otras) declararon en favor del derecho al bienestar (Jung, 2005:10; Moon, 2008:544). En el mes de noviembre, otras dos propuestas de ley fueron presentadas por un legislador de oposición y por legisladores del partido gobernante (Kim, 2004b:159). No se logró el objetivo de cambiar la vieja ley de asistencia, pero esta red obtuvo el apoyo de algunos legisladores tanto del partido gobernante como de la oposición y también al menos el interés de otros; logró también la participación de algunos funcionarios, incluso por ejemplo en la redacción de la propuesta de ley; el cabildeo así obtuvo algunos resultados: el apoyo cru-

[48] Entre ellas, el CCEJ, el Instituto de Investigación de los Derechos de los Capacitados de Manera Diferente en Corea, la Unión Coreana de Asociaciones de Mujeres (KWAU) y organizaciones de origen cristiano y budista, además de las federaciones sindicales FKTU y KCTU (Kim, 2004b:159).

zado de dos partidos y de funcionarios sería relevante posteriormente (Kwon, 2002).

A fines de 2008, y en buena parte debido a las acciones anteriores, las diversas propuestas de ley pasaron a comisiones de la Asamblea Nacional; sin embargo, los ministerios económicos se opusieron a la modificación de la ley porque querían evitar la dependencia en las instituciones de bienestar y las dificultades de financiar un nuevo programa, y el MOHW manifestó que aún no estaba instalado el sistema de provisión para una nueva ley (Jung, 2005:11; Kwon, 2002:17). Las diferentes propuestas legislativas se debatían en la Asamblea Nacional en la primera parte de 2009 y por tanto se retardaba una solución positiva (Kim, 2004b:159-161).

El PSPD optó por incrementar la presión y promovió la creación de una nueva organización llamada "Solidaridad para la Promulgación de la NBLSA", con la participación de las mayores organizaciones civiles de Corea y las dos confederaciones sindicales; en total, reunió a 64 organizaciones de diferente índole[49] (Moon, 2008:524-543). La red Solidaridad se proponía una doble estrategia: acciones masivas para lograr el apoyo público (recolección nacional de firmas) y acciones de cabildeo para convencer a funcionarios y legisladores; a fin de cuentas, se trataba de fortalecer la coalición promotora de la Ley de Básicos de Bienestar. La red Solidaridad fue dada a conocer el 4 de marzo de 1999 y demandaba al gobierno y la Asamblea Nacional la promulgación de la NBLSA en el primer semestre del año, la decisión gubernamental de una línea oficial de pobreza y el incremento de los empleados de las instituciones de bienestar para la efectiva operación de la NBLSA (Moon, 2008:544).

Mientras la red Solidaridad generaba acciones públicas, el Ministerio de la Planificación y el Presupuesto expresaba su oposición por cuestiones presupuestales y el del Trabajo por preferir la creación de ingreso a través del empleo o políticas del *workfare*. El MOHW no expresaba un claro apoyo a la propuesta (Jung, 2005:11-13). En ese contexto de conflicto o falta de apoyo, el presidente Kim Dae-Jung hace una "sutil maniobra política" (Kwon, 2002:18) y nombra a un profesor universitario con experiencia en grupos de presión social, Kim Sung-Jae, como su consejero en la Secretaría de la Presidencia, y a un ministro protestante con experiencia en movimientos sociales, Lee Jae-Jung, como director del comité político del partido gobernante; con ello, la red Solidaridad ganó aliados clave en el proceso de generación de políticas. La coalición promotora se fortalecía con más orga-

[49] Además del PSPD participaron CCEJ, KWAU, la Sociedad de Abogados por la Democracia, el Consejo Representativo de los Religiosos y las organizaciones sindicales FKTU y KCTU. También participaba una organización de trabajadores de bajos ingresos.

nizaciones civiles y sindicales, grupos de origen religioso, académicos, legisladores de diferentes partidos y con más funcionarios públicos, algunos de ellos en puestos relevantes.

El presidente, Kim Dae-Jung, anunció el 21 de junio de 1999 su apoyo a la promulgación de la NBLSA. Los ministerios reluctantes dejaron de oponerse públicamente y las relaciones entre la red Solidaridad y el MOHW mejoraron. Sin embargo, el proceso legislativo no avanzaba, por lo que la red Solidaridad se dirigió hacia el principal partido de oposición, conservador, y lo convenció de presentar en julio una propuesta de ley muy semejante a la NBLSA; esto movilizó al partido gobernante (de centro-izquierda o progresista) a presentar una propuesta similar a la NBLSA. La instancia de revisión de propuestas de ley en la Asamblea Legislativa consideró las tres iniciativas y adoptó la que originalmente había sometido la red Solidaridad (NBLSA) (Moon, 2008:546). La nueva ley fue aprobada en agosto de 1999 y a partir de ella se reconoció el derecho social a un bienestar básico y la responsabilidad pública en asegurarlo, se eliminó la restricción demográfica (edad) en los criterios de elegibilidad, se incrementó notablemente la transferencia monetaria (diferencia entre el costo mínimo de vida y el ingreso del hogar) y tanto cobertura como gasto aumentaron notablemente. Se garantizaron siete posibles beneficios en la NBLSA: transferencias monetarias, apoyo para vivienda y para el nacimiento de los hijos, atención médica, educación, costos funerarios y apoyo a acciones de autoayuda (Valencia, 2008).

La coalición promotora celebró como una victoria la promulgación de la NBLSA. Efectivamente, se pudo conjuntar una red (organizaciones civiles, académicos, organizaciones sindicales y religiosas, legisladores y funcionarios públicos hasta el nivel presidencial) que logró varios de los objetivos que se propuso: modificar el viejo esquema de asistencia social notablemente restrictivo e incorporar el derecho social a un bienestar o nivel de vida básico y la responsabilidad gubernamental en asegurarlo. Las problemáticas que levantó esta coalición ante la opinión pública fueron las de pobreza como obstáculo al bienestar básico, las restricciones de la política pública al derecho a un nivel de vida básico, la necesidad de evaluar de una manera menos restrictiva el costo de vida considerado como básico, y la manera de incorporar estas problemáticas en la agenda pública fueron las de movilización de grupos organizados (con dificultad para llegar al nivel masivo), con soporte incluso del presidente Kim Dae-Jung. Se enfrentó a una coalición procrecimiento o conservadora (funcionarios del área económica, legisladores), que destacaba sobre todo la problemática presupuestal (prevenir ante posibles gastos excesivos) y la autonomía de los individuos ante el Estado (prevenir la dependencia ante las instituciones del bienestar o *welfare de-*

pendency), que inscribía estas problemáticas en la agenda pública a través del modelo de la anticipación (y en cierto sentido reacción ante una creciente demanda de grupos organizados), que preveía efectos negativos presupuestales y de riesgo moral de los pobres.

Sin embargo, en la implementación de la ley continúan las restricciones y sólo cubre a poco menos de un tercio (alrededor de 3% de la población) de los que tienen ingresos menores al costo mínimo de vida (12.68% de la población). Existen aún diversas barreras de entrada, es decir, limitaciones al derecho, pero en las restricciones fundamentales se encuentra la concepción confuciana de la familia: aquellos que tienen un familiar que puede apoyar a los que viven en la pobreza, no son elegibles para la NBLSA.[50] Entre las barreras también deben contarse mecanismos presupuestales: en Corea, las transferencias monetarias equivalen a 60% en promedio del costo mínimo de vida y si las demandas de transferencias (se tramitan a partir de los gobiernos locales) exceden el presupuesto anual, el resultado es un inevitable racionamiento en las asignaciones (Adema, 2006:18). Por ello, el PSPD junto con otras organizaciones civiles ha continuado con las movilizaciones para exigir la eliminación de barreras de entrada: por ejemplo, en octubre de 2001 desarrolló una campaña para denunciar violaciones a la Ley y para demandar que los mayores costos de vida de las personas con discapacidad o de los hogares con niños en bachillerato o con ancianos sean tomados en cuenta;[51] el 22 de febrero de 2011, a través del Comité de Bienestar Social del PSPD, 100 académicos especialistas en políticas sociales demandaron la derogación del criterio familiar como causal de inelegibilidad a los beneficios de la NBLSA (existencia de un pariente que podría apoyar a una persona en situación de pobreza).[52]

Conclusiones: transformando el régimen de bienestar

El régimen de bienestar coreano de los años sesenta y setenta tenía como regla central la prioridad del crecimiento impulsado por la dictadura militar; era un régimen típicamente residual de muy bajo compromiso estatal, de fuertes cargas para las familias y de generación dinámica de empleos formales con salarios reales crecientes. El dinamismo económico, la generación de empleos y la industrialización exitosa permitieron la construc-

[50] Entrevista con investigador de un instituto público, junio de 2008.

[51] Consúltese <www.peoplepower21.org>.

[52] Consúltese <http://www.peoplepower21.org/index. php?mid=English&page=3&document_srl= 40898>.

ción de una poderosa coalición social procrecimiento (militares, grandes conglomerados, sindicatos corporativos y clases medias nacientes); crecimiento primero, instituciones del bienestar después, era la síntesis de la regla defendida y promovida. A partir de los años ochenta, con las presiones sociales y políticas crecientes, se fueron construyendo paulatinamente instituciones sociales para los empleados formales (salud, pensiones) sin que afectara al presupuesto público ni la sostenibilidad del crecimiento económico.

Sin embargo, junto con los procesos democratizadores fueron surgiendo actores sociales que proponían nuevas maneras de organizar la división del trabajo para el bienestar: en síntesis, más compromiso del Estado en la generación de instituciones de corte universal para enfrentar los riesgos de pobreza, vejez y enfermedades. Se fue creando así una coalición probienestar o redistributiva. El valor prioritario del dinamismo económico era desafiado por los valores de la redistribución, la equidad, el bienestar, el derecho a una vida digna (básicos del bienestar).

Pequeños grupos con propuestas sociales latentes desde los años de la dictadura se asociaron a organizaciones civiles, académicas y sindicales nacientes en la democratización a fines de los años ochenta, y aprovecharon las ventanas de oportunidades que les ofreció la crisis económica de 1997 y la derrota del partido oficial en las elecciones de ese año. Juntos lograron alianzas con funcionarios públicos prorredistribución y consolidaron una coalición promotora de derechos sociales y de instituciones públicas universalistas, y pugnaron por la promulgación de nuevas leyes (para mantener esquemas redistributivos en el NPI, para la unificación de los fondos de salud en el NHI y para los derechos a los básicos de bienestar). En ocasiones, como toda red flexible, lograron incorporar a otros actores que no eran parte del corazón de la nueva coalición (a organizaciones civiles conservadoras o a sindicatos oficiales, o a legisladores o miembros de partidos conservadores tradicionales) y así lograron la efectiva promulgación de nuevas leyes (nuevos compromisos ante el bienestar) con enfoques universalistas. Pequeños grupos organizados y comunidades epistémicas perseverantes pudieron aglutinar una coalición promotora sólida, a partir de la identificación de una problemática social y política (pobreza, inequidad); lograron incluir esta problemática en el debate público y en la agenda de las políticas públicas.

El régimen de bienestar coreano ha dejado así de ser residual y transita hacia la institucionalización del universalismo, en el marco de esta confrontación de coaliciones. En las nuevas reglas el Estado surge con un papel fortalecido en el campo del bienestar en competencia con mercados poderosos; en este marco, el valor del bienestar desde un enfoque universalista adquiere mayor peso social. Y esto sucede en el escenario del dominio del

Consenso de Washington y de las reformas conservadoras o residuales en políticas sociales en América Latina: mientras en varios países latinoamericanos se privatizan las pensiones y esquemas solidarios se convierten en cuentas individuales, en Corea se mantiene la pensión pública con esquemas solidarios y tendencia a la universalización; mientras en varios países de América Latina se privatiza y segmenta más el sistema de salud, en Corea se unifica el fondo de salud y se universaliza con la misma atención a los ciudadanos incluidos; mientras en América Latina dominan las transferencias monetarias condicionadas, en Corea se legisla el derecho social al bienestar básico como responsabilidad del Estado.

Sin embargo, la tradicional coalición procrecimiento, cuestionada y debilitada a fines de los años noventa y parte de los años dos mil, pero aún poderosa, reaccionó y debatió las nuevas propuestas, de tal manera que las instituciones creadas y su desempeño son una muestra de negociaciones sociales y del choque de nuevos y viejos compromisos: se evita la privatización de las pensiones y éstas se universalizan, pero con bajos beneficios; se acepta el derecho social a básicos de bienestar, *pero* no se retiran del todo las restricciones en su implementación; se universaliza el seguro de salud y se evita su privatización, *pero* con un enfoque de incremento paulatino de los beneficios. La vieja coalición se reanimó con el triunfo conservador y su paradigma procrecimiento en las elecciones de fines de 2007. ¿Las nuevas instituciones sobrevivirán a los vaivenes políticos? Si no fuera el caso y se viven reformas regresivas, la coalición probienestar habría sido efímera sin consolidarse como coalición social amplia. Pero no parece ser éste el caso: el movimiento social de 2008 mostró, al menos, que el valor del derecho a la salud es ampliamente compartido, por lo que el gobierno conservador se vio obligado a limitar su proyecto de reforma.

Incluso la novedad es que el piso de la discusión sobre bienestar ya no es el residualismo de acuerdo con los debates del inicio de la segunda década del siglo XXI. Simbólicamente, el concepto *bienestar* ya no es sólo legítimo para la coalición redistributiva: recientemente Park Geun-Hye, hija de Park Chung-Hee, ex dirigente del partido gobernante conservador y posible candidata a la presidencia, hizo un llamado por un modelo de bienestar coreano proveedor de servicios de cada etapa del ciclo de vida;[53] la oposición de centro-izquierda cuestionó inmediatamente esta propuesta como una "vasija vacía" sin medidas concretas para asegurar recursos fiscales para la expansión de los servicios;[54] funcionarios de alto nivel de la oficina presi-

[53] De acuerdo con un funcionario de instituto público, entrevistado en mayo de 2011, Park Geun-Hye se mueve de la derecha hacia el centro, con propuestas de bienestar.

[54] Véase Chang-Jin Moon, "Social Consensus on Model Welfare", en *Dong-a Ilbo*, 25 de diciembre de 2010.

dencial conservadora hablan a inicios de 2011 de la necesidad de generar un "paquete social".[55]

Ante estas propuestas, un grupo de ocho institutos u organizaciones, llamado Red de *Think Tanks* por un Estado de Bienestar y Democracia, se unió en abril de 2011 con el objetivo de promover candidaturas únicas para las elecciones generales de 2012 y un proyecto de políticas alternativas de bienestar;[56] y poco después, en julio de 2011, el PSPD y las dos federaciones sindicales, FKTU y KCTU, anunciaron la creación de una red de cerca de 500 organizaciones (con la meta de llegar a 2 500) para promover un plan de desarrollo del Estado de bienestar coreano en los próximos cinco años.[57] Los promotores de la segunda red defienden su propuesta como la generación de una agenda del bienestar desde abajo. La coalición redistributiva tiene viejos competidores con nuevos discursos. La pregunta abierta es si esta ya vieja competencia con nuevos instrumentos fortalecerá las políticas de bienestar en Corea.

Bibliografía

Adema, Willem (2006), *Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers núm. 38, París, OECD.

Association of Korea Doctors for Health Rights *et al.* (AKDHR) (2008), *NGOS' Counter Report (Summary)*, Seúl.

Bark, Soonil; Kim Meegon y Hwang Deoksoon (2001), "Social Safety Nets in the Republic of Korea: Analysis and Prospects", en *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, *Strengthening Policies and Programmes on Social Safety Nets: Issues, Recommendations and Selected Studies. Social Policy Paper*, núm. 8, Nueva York, United Nations, pp. 109-154.

Chun, Chang-Bae; Soon-Yang Kim, Jun-Young Lee y Sang-Yi Lee (2009), "Republic of Korea Health System Review", en *Health Systems in Transition*, vol. 11, núm. 7, pp. 1-184.

Cobb, Roger W. y Marc Howard Ross (1997), "Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts", en Marc Howard Cobb y M.H. Ross, *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*, Kansas, University Press of Kansas.

Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.

[55] Entrevista con funcionario de un instituto público, mayo de 2011.

[56] Véase *Korea Times*, 5 de abril de 2011.

[57] Véase *The Hankyoreh*, 15 de julio de 2011.

Fiori, Antonio y Sunhyuk Kim (2011), "The Dynamics of Welfare Policy-Making in South Korea: Social Movements as Policy Entrepreneurs", en *Asian Social Work and Policy Review*, núm. 5, pp. 61-78.

Garraud, Philippe (1990), "Politiques nationales: élaboration de l'agenda", en *L'année sociologique*, núm. 49, pp. 17-41.

Gough, Ian (2005), "European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries", ponencia presentada en la V Conferencia del Banco Mundial, "New Frontiers of Social Policy", Arusha, 12-15 de diciembre.

Haas, Peter M. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, núm. 46, pp. 1-35.

Haggard, Stephan (2004), "The Evolution of Social Contracts in East Asia, 1980-2000", ponencia presentada en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, 1-5 de septiembre.

Hur, Jaijoon (2001), *Economic Crisis, Income Support and Employment Generating Programs: The Korea's Experience*, Seúl, Korea Labor Institute.

Hwang, Gyu-Jin (2007), "The Rules of the Game: The Politics of National Pensions in Korea", en *Social Policy and Administration*, vol. 41, núm. 2, abril, pp. 132-147.

Joly, Pierre Benoît y Claire Marris (2001), "Mise sur agenda et controverses: une approche comparée du cas des OGM en France et aux États-Unis", ponencia presentada en el coloquio Risques collectifs et situations de crise. Bilans et perspectives, 7-9 de febrero, París, CNRS.

Jung, In-Young, "Social Assistance Reform in Post-Economic Crisis Korea: The Policy-Making Process of the National Basic Livelihood Security Act", ponencia presentada en East Asian Social Policy Workshop: Transformation in East Asian Social Policy, University of Bath, Reino Unido, 13 de enero.

Kim, Hye-Ran (2008a), "The Politics of Pension Reforms: Italy and South Korea in Comparative Perspective", ponencia presentada en el EASPAnet Doctoral Researcher Workshop "The Politics of Recalibration: Welfare Reforms in the Wider Europe", Forli, Italia, 5-7 de junio.

Kim, Jo-Seol (2004a), "Formation and Development of the Welfare State in the Republic of Korea: Process of Reform of the Public Assistance System", en *The Developing Economies*, vol. XLII, núm. 2, junio, pp. 146-175.

Kim, Shinyoung (2004b), "The Theoretical Relevance of Western-State Models in Third World Nations: The Case of Korea Health and Pension Programs", en *Asian Perspective*, vol. 28, núm. 2, pp. 205-232.

Kim, Soon-Yang (2008b), "The Politicas of Korea's Pension Insurance Reform", ponencia presentada en la EASP 5th International Conference, Taipei, Taiwán, 3-4 de noviembre.

Kim, Sunhyuk (2011), "NGOs and Social Protection in East Asia: Developing a Comparative Framework", ponencia presentada en 2011 ILO RDW Network's Conference on Regulating for a Fair Recovery, Ginebra, Suiza, 6-8 de julio.

Kim, Taekyoon (2006), *Varieties of Welfare Control. A Historical Review on the Changing Contours for the State-Voluntary Relations in the Korean Welfare Context*, Barnett Papers in Social Research, Oxford: Department of Social Policy and Social Work, University of Oxford.

Kim, Woochan y Fiona Stewart (2011), "Reform on Pension Fund Governance and Management: The 1998 Reform of Korean National Pension Fund", en *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, núm. 7, OECD Publishing.

Kim, Yong-Ik (2008c), "Overcoming Poverty in Korea. Experiences of Roh Moo-Hyun Government 2003-2007", ponencia presentada en la EASP 5th Conference, Taipei, presentación en Power Point.

Koh, You-Sang (2011), "Megatrends in Korean Healthcare", en *SERI Quarterly*, julio, pp. 111-115.

Kwon, Huck-Ju (2008), "Policy Learning and Transfer: The Experience of the Developmental State in East Asia", ponencia presentada en Policy and Politics International Conference, Reino Unido, University of Bristol, 4 de julio.

Kwon, Huck-Ju (2007), "Advocacy Coalitions and Health Policies in Korea", en *Social Policy and Administration*, vol. 41, núm. 2, abril, pp. 148-161.

Kwon, Huck-Ju (2002), *Advocay Coalitions and the Politics of Welfare in Korea After the Economic Crisis*, mimeo.

Kwon, Huck-Ju y Fen-Ling Chen (2008), "Governing Universal Health Insurance in Korea and Taiwan", en *International Journal of Social Welfare*, núm. 17, pp. 355-364.

Kwon, Soonwon (1998), "National Profile of Poverty", en *UNDP, Combating Poverty. The Korean experience*, Seúl, UNDP.

Kwon, Soonwon y Michael R. Reich (2005), "The Changing Process and Politics of Health Policy in Korea", en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 30, núm. 6, pp. 1003-1025.

Lee, Sang Yi y Chang Bae Chun (n/i), "The National Health Insurance as One Type of New Typology: The Case of South Korea and Taiwan", mimeo.

Moon, Chang-Jin (2010), "Social Consensus on Model Welfare", en *Donga Ilbo*, 25 de diciembre.

Moon, Jin Young (2008), "A Study of the Enactment of National Basic Livelihood Security Act in Korea: with Special References to the Role of NGO's", ponencia presentada en TASW International Conference, National Chung Cheng University, 23-24 de mayo.

Moon, Seungsook (2010), "The Interplay between the State, the Market, and Culture in Shaping Civil Society: A Case Study of the People's Solidarity for Participatory Democracy in South Korea", en *The Journal of Asian Studies*, vol. 69, núm. 2, pp. 479-505.

OECD (2011a), *Society at a Glance 2011. OECD Social Indicators*, París, OECD.

OECD (2011b), *Pensions at a Glance 2011. Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, París, OECD.

Roth Deubel, André Noël (2006), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.

Sabatier, Paul A. y Christopher M. Weible (2007), "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications", en P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 189-220.

Shin, Dong-Myeon (2003), *Social and Economic Policies in Korea. Ideas, Networks and Linkages*, Londres/Nueva York, Routledge-Curzon.

Valencia Lomelí, Enrique (2008), "Korean and Mexican Welfare Regimes: A Historical Comparison", ponencia presentada en EASP 5th Conference Welfare Reform in East Asia. Meeting the Needs of Social Change, Economic Competitiveness and Social Justice, Taipei, National Taiwan University, 3-4 de noviembre.

Valencia Lomelí, Enrique (2010), "Social Policies and Social Debates in the Korean and Mexican Welfare Regimes", ponencia presentada en EASP 7th Conference Conference Searching for New Policy Paradigms in East Asia: Initiatives, Ideas and Debates, en Seúl, Sogang University, 20-21 de agosto.

Yang, Jae-Jin (2010), "The Political Economy of the 'Small' Welfare State in Korea", manuscrito.

Un modelo alternativo frente al neoliberalismo: el caso de los países escandinavos

José Fernández Santillán*

En el último tercio del siglo XX y hasta el día de hoy se ha dado una disputa entre el neoliberalismo económico y el intervencionismo estatal. La doctrina keynesiana que promovió el intervencionismo se propuso impulsar el crecimiento económico, aumentar la inversión, incrementar la demanda y prevenir recesiones económicas como la de 1929. La estrategia pretendía apuntalar la estabilidad, favorecer la productividad y facilitar la igualdad de oportunidades. También es necesario decir que, por encima de estas metas de índole económica, el Estado interventor fue motivado en primer lugar por el incremento de las luchas sociales en pos de la democracia y la justicia distributiva. En la posguerra el Estado, en consecuencia, asumió la tarea de responder a esas exigencias.

Conviene resaltar que la columna vertebral del Estado interventor fue el pacto entre el gobierno, el sector patronal y el movimiento obrero organizado. A este acuerdo también se le conoció como "el pacto socialdemócrata". Eso fue lo que le dio estabilidad política y paz social al proyecto intervencionista. Sin embargo esta estrategia, andando el tiempo, acusó una serie de deficiencias como el burocratismo, la crisis en las finanzas públicas, el paternalismo, la corrupción y el crecimiento desproporcionado del aparato público. A finales de los años ochenta, podemos decir que ese modelo estaba prácticamente agotado. De allí sacaron provecho los conservadores simpatizantes del liberalismo económico para agudizar sus críticas y proponer una alternativa de política económica.

Los neoliberales criticaron la fórmula económica del Estado interventor resaltando que esa estrategia no incentivó la inversión, la productividad, el crecimiento, ni previno las recesiones como lo había prometido. Lo que

* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

trajo, en cambio, fue una acumulación de problemas como el incremento de la deuda pública, el gasto inflacionario, la ineficiencia, el proteccionismo y la cerrazón frente al comercio internacional. Por eso los neoconservadores pusieron de relieve la ingobernabilidad; es decir, el *Welfare State* despertó ilusiones entre la población con la promesa de que el Estado respondería a las demandas sociales. Sin embargo, la capacidad del gobierno para satisfacer tales demandas no estuvo a la altura de las promesas que hizo. De aquí la disminución de la legitimidad, el sobrecalentamiento del aparato público y la creciente conflictividad social. La solución, según los padres del neoliberalismo como Milton Friedman y Friedrich von Hayek, es disminuir la demanda social, hacer eficiente en términos tecnocráticos el aparato público y, particularmente, dejar que el mercado opere sin restricciones.

En vista de este posicionamiento restrictivo de los neoliberales debemos llamar en causa a Adam Smith, quien comúnmente se enlista entre los padres del liberalismo clásico. No obstante, es conveniente resaltar las profundas diferencias entre Smith y lo que se ha dado en llamar la escuela neoclásica. Smith no fue contrario a la intervención estatal y tampoco fue reacio a encontrar soluciones viables ante los graves problemas de injusticia que aquejaban a la sociedad de su tiempo.

Aparte de este falseamiento de lo que realmente representa el liberalismo, el hecho es que con la crisis del Estado benefactor los neoliberales esgrimieron una objeción de carácter moral: la expansión del Estado viola el derecho de las personas a desarrollar sus propias capacidades. En nombre de la igualdad, el Estado keynesiano se constituyó en un freno para la libertad económica que pregona el *laissez-faire*. En relación con la doctrina neoliberal, juzgué oportuno presentar los planteamientos de Robert Nozick quien, efectivamente, sostiene que la existencia de un Estado de mayores proporciones que el Estado mínimo viola los derechos de libertad de las personas. Esto lo hace desde una perspectiva neocontractualista.

La historia de la filosofía política está surcada por una pregunta canónica: ¿acaso es necesario el Estado?, y si no existiese el Estado, ¿sería imperativo inventarlo?; ¿por qué en vez de ello no preferir la anarquía? Es decir, la condición en la cual no hay un poder constituido, una autoridad común. Acaso esa situación de no-autoridad podría ser la mejor para el desarrollo pleno de la libertad individual. Estas preguntas son la base tanto de aquellos que creen en la autoridad (arquistas) como de aquellos que no creen en ella (anarquistas). O más concisamente expresado: se esté en favor o no de la institución de un orden básico que sustente la convivencia entre los hombres, hemos de partir de la prefiguración del estado de naturaleza tal como lo plantearon las teorías iusnaturalistas, entre cuyos representantes más destacados se encuentran Hobbes, Spinoza, Locke, Rousseau y Kant.

Para entender la política hay que suponer una condición opuesta, o sea, una situación no-política en la que los hombres, efectivamente, se pudiesen haber encontrado en ausencia de una potestad superior a ellos:

> De ahí que investigar su naturaleza y defectos sea de importancia fundamental para decidir si debe haber un Estado y no anarquía. Si se pudiera demostrar que el Estado fuera aun superior a esta muy favorecida situación de anarquía, la mejor que realistamente se puede esperar, o que el Estado surgiera por un proceso que no implicara pasos de un modo moral no permitidos o que constituyera una mejora si surgiera, esto proporcionaría un *fundamento racional* para la existencia del Estado; esto justificaría el Estado.[1]

El término "fundamento racional" en verdad es importante para entender el plano en el que Robert Nozick se mueve.

La perspectiva de este autor contrasta con aquellas visiones que presentan el surgimiento del Estado mediante un proceso natural. En este último caso, los estudiosos ponen atención en el *origen histórico* del cuerpo político. Es aquí donde se localizan, por ejemplo, las concepciones evolucionistas de autores como Saint-Simon, Comte, Smith y Spencer. Ellas ponen más interés en la explicación del fenómeno del poder con base en determinantes de tipo material; en contraste, las concepciones racionalistas acentúan el interés por la fundamentación conceptual con base en elementos de hechura argumentativa, como el ejemplo de Spinoza.

De hecho, Nozick justifica la elaboración de su libro *Anarquía, Estado y utopía* a partir, justamente, de la fundamentación racional del Estado. Y lo dice en los siguientes términos:

> Esta investigación plantea la pregunta de saber si todas las acciones que las personas tienen que realizar para establecer y hacer operar el Estado son, en sí mismas, moralmente permisibles. Algunos anarquistas han afirmado no sólo que estaríamos mejor sin un Estado, sino que cualquier Estado viola necesariamente los derechos morales de los individuos y, por tanto, es intrínsecamente inmoral [...] Lo que las personas pueden y no pueden hacerse unas a otras limita lo que pueden hacer mediante el aparato del Estado o lo que pueden hacer para establecer dicho aparato. Las prohibiciones morales que es permisible imponer son la fuente de toda legitimidad que el poder coactivo fundamental del Estado tenga.[2]

[1] Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974, p. 5. Traducción al español, *Anarquía, Estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 18. El subrayado es mío.

[2] *Ibid.*, pp. 5-6; traducción al español, p. 19.

Así pues, Nozick plantea su exposición a partir del estado de naturaleza imaginado por los iusnaturalistas. Dicho con más precisión, Nozick escoge el estado de naturaleza delineado por un iusnaturalista en específico, John Locke y lo que dejó escrito en su *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*. Nozick comienza con individuos en algo similares a la condición de anarquía lockiana; pero también advierte que tomará un camino no estrictamente semejante al de Locke. Y, efectivamente, los pasos argumentativos de Nozick no coinciden completamente con el contractualismo del filósofo de Wrington.

Como afirma Christopher John Nock, la teoría de Nozick, basada en el *laissez-faire*, se remite al liberalismo clásico cuya premisa es la propiedad privada. El liberalismo clásico, sobre todo el de Locke, reivindica la igual libertad de los hombres y el respeto que cada cual le debe a cualquier otro ser humano. La forma en que cada quien utilice la propiedad privada y saque fruto de ella queda al esfuerzo e ingenio personal; obviamente, también a su propio riesgo. La autoridad pública se establece únicamente para evitar que los hombres se dañen entre sí. Ninguna otra atribución puede ser adjudicada al Estado.[3]

Luego de una larga disquisición acerca de la necesidad de darle una solución a la anarquía, y después de haber analizado cuidadosamente las diversas instancias de protección de los derechos individuales, o sea, las asociaciones de protección mutua, la asociación de protección dominante y el Estado ultramínimo, Nozick llega a la aceptación del Estado mínimo. Ningún Estado de mayores dimensiones puede ser aceptado: "El Estado mínimo es el Estado más extenso que se puede justificar. Cualquier Estado más amplio viola los derechos de las personas".[4] Como bien dice Benjamin R. Barber, el marco de la teoría de Nozick se inspira en el libre mercado; deja fuera, por tanto, cualquier preocupación de carácter político o social. Barber afirma que Nozick, pretendiendo hacer un trabajo de filosofía política, abjura de la política. Parte de premisas no políticas y sus conclusiones son sólo imaginativamente políticas. Tratando de esquivar cualquier roce con la política y con el problema social termina por perderse en su propia argumentación.[5] Con estas incertezas no se sabe si realmente logra salir del estado de naturaleza o si, con todo y su secuencia argumentativa para llegar al Estado mínimo, no logra abandonar la condición de anarquía. Su descon-

[3] Christopher John Nock, "Equal Freedom and Unequal Property: A Critique of Nozick's Libertarian Case", en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 4, diciembre, 1992, pp. 680-682.

[4] Nozick, *op. cit.*, p. 149; traducción al español, p. 153.

[5] Benjamin R. Barber, "Deconstituting Politics. Robert Nozick and Philosophical Reductionism", en *Journal of Politics*, vol. 39, núm. 1, febrero, 1977, p. 7.

fianza ante cualquier tipo de autoridad pública lo hace caminar al filo de la navaja y con un leve sacudón cae del lado equivocado.

En su opinión hay dos parejas de opuestos: por una parte, lo público frente a lo privado, por otra, la coerción como antagónica a la libertad. De esta manera, le atribuye un carácter negativo a la conjunción entre la coerción y lo público, en tanto que le adjudica un sentido positivo a la confluencia entre la libertad y lo privado. Barber afirma al respecto:

> Los libertarios, minimalistas y anarquistas, han insistido durante largo tiempo que la coerción del Estado y la libertad individual definida por las simples relaciones de mercado son los únicos parámetros, tanto conceptual como sociológicamente, de nuestra condición política. Ellos han argumentado, en consecuencia, que nuestras preferencias políticas están limitadas en puntos que tienen que ver con el espectro constituido por el binomio coerción/libertad (o si se quiere, poder público/derechos privados). Lo "privado" y el "poder" se convierten, por tanto, en antónimos y, más importante aún para la perspectiva del minimalismo, la "coerción" y lo "público", por un lado, así como la "libertad" y lo "privado", por otro, se convierte, respectivamente en sinónimos. Armado con esta lógica no es difícil para Nozick edificar una poderosa gramática del minimalismo: lo "público" significa "coerción" y, por tanto la libertad requiere alargar lo privado al máximo.[6]

Esto es a lo que Barber llama, precisamente, una filosofía reduccionista. Este autor, de igual manera, critica la afirmación de Nozick acerca de que el mercado es el reino de la libertad; lo cierto, en cambio, es que en el terreno económico también hay una lucha despiadada por el poder:

> En el mercado libre no es el derecho sino el poder el que prevalece, y en ausencia de la contracoerción pública no hay nada que frene la coerción privada delante del desenfreno […] La teoría predominante de la adjudicación de derechos generalmente se muestra como una teoría obsecuente con el poder predominante, la justicia se pone del lado de los más poderosos.[7]

Si tanto el liberalismo como el anarquismo tienen una idea negativa del poder, la diferencia entre ellos radica en que para el liberalismo el Estado es un mal necesario, en tanto que para el anarquismo el Estado es un mal no necesario. Nozick, en su libertarismo radical, raya en el anarquismo; pero el suyo no es un anarquismo revolucionario al estilo de Kropotkin, sino un anarquismo conservador: deja sin solución el problema del orden necesario para la convivencia entre las libertades individuales que, como bien dice

[6] *Ibid.*, p. 13.
[7] *Ibid.*, p. 17.

Barber, se convierte, en términos prácticos, en una lucha de poder sin tregua en la arena económica. No es una lucha de todos contra todos como lo creía Hobbes, sino un conflicto entre los fuertes y los débiles. Esa lucha no puede ser contenida ni canalizada adecuadamente por un Estado que, en su debilidad, se muestra incompetente para cumplir con la función más elemental que tiene encomendada: garantizar el orden público.

Hay corrientes de pensamiento jurídico y político que, según Nozick, han planteado la necesidad de tener un Estado de mayores dimensiones. En su obra enfrenta, por tanto, aquellas teorías que abogan por un Estado más extenso que el Estado mínimo para refutar sus planteamientos. Se mueve, en especial contra aquel tipo de ideas que plantean la necesidad de contar con un Estado más grande para lograr la justicia distributiva. Como dice Karen Johnson:

> Aquí Nozick argumenta en primer lugar contra el punto de vista de que una de las mayores atribuciones del Estado es el procurar la justicia distributiva concebida como la pauta acertada para distribuir los bienes o "grupos de bienes" de una sociedad. Él sostiene, en cambio, que cualquier principio "guía" de justicia distributiva exige una interferencia constante en contra de la libertad por parte del gobierno con el objeto de mantener esa pauta. Ello infringirá los derechos individuales.[8]

Pero, una vez más, no son los derechos individuales los que prevalecen realmente en el mercado, sino la lucha de poderes empresariales, los cuales, en ausencia de un poder público realmente sólido, terminan por obedecer a la ley de la selva.

Johnson observa que Nozick, sin gran complicación, pone en una misma canasta los conceptos "público", "coerción" y "justicia distributiva". Para él, en consecuencia, el término "justicia distributiva" no es un término neutro. El concepto "distribución" supone algún principio o criterio para llevar a cabo el reparto de alguna cosa entre las personas que han cooperado para producirla; pero, según el parecer de Nozick, en una sociedad libre lo que cada persona obtiene, lo obtiene por su propio esfuerzo. Lo que el Estado debe asegurar, por tanto, no es el reparto de algún bien o riqueza entre las personas, sino simplemente asegurar la propiedad privada y los bienes que cada quien alcanzó por sí mismo. En este nivel, que no se refiere a una posible sociedad cooperante, sino a individuos en competencia entre sí, Nozick aborda el tema de la "justicia retributiva", también llamada "justicia de las pertenencias". Ésta se divide en ciertos temas relevantes: el primero es

[8] Karen Johnson, "Government by Insurance Company: The Antipolitical Philosophy of Robert Nozick", en *The Western Political Quarterly*, vol. 29, núm. 2, junio, 1976, p. 177.

la adquisición original de pertenencias, la apropiación de cosas no poseídas. Es el proceso por medio del cual cosas que uno no tiene pueden llegar a ser poseídas. El segundo se ocupa de la transmisión de pertenencias de una persona a otra. Cuáles son los procesos mediante los cuales los intercambios de bienes entre particulares se llevan a efecto. Es la justicia de las transferencias. El tercer principio se refiere a la existencia de injusticias pasadas (este principio atiende, exclusivamente, violaciones anteriores a los dos principios previamente enunciados) y da pie a lo que se conoce como justicia de las pertenencias:

> Este principio se vale de información histórica sobre situaciones anteriores y sobre injusticias cometidas en ellas (tal y como son definidas por los dos primeros principios de justicia, así como por los derechos contra la intromisión); asimismo, usa información sobre el curso efectivo de los acontecimientos provenientes de tales injusticias hasta el presente y proporciona una descripción (o descripciones) de las pertenencias en la sociedad.[9]

Nozick señala que los lineamientos generales de la teoría de la justicia de pertenencias consisten en que las pertenencias de una persona son justas si tiene derecho a ellas gracias a los principios de justicia en la adquisición y en la transferencia. En última instancia, la justicia de pertenencias se refiere a la rectitud con base en la cual la persona pudo adquirir o transferir las posesiones que le pertenecen.

Este principio histórico le sirve a Nozick para criticar el modelo del Estado de bienestar:

> La economía del bienestar social es la teoría de principios de justicia distributiva de porciones actuales. Se concibe al sujeto como si operara en matrices que únicamente representan información actual sobre la distribución. Esto, así como algunas de las condiciones usuales (por ejemplo, la selección de distribución invariable cuando se renombran las columnas) garantiza que la economía de seguridad social sea una teoría de "porciones de tiempo" actuales, con todos sus defectos.[10]

Lo que quieren los socialistas es redistribuir lo que en tiempos actuales se ve como inequitativo sin preguntar cómo fue que las personas adquirieron esos bienes y el esfuerzo individual que está detrás de cada bien poseído. A esta pretensión de arrebatarle a los que tienen más para compensar a los que tienen menos, Nozick responde:

[9] Nozick, *op. cit.*, p. 152; traducción al español, p. 156.
[10] *Ibid.*, p. 154; traducción al español, p. 157.

> En contraste con los principios de justicia de resultado final, los principios históricos de justicia sostienen que las circunstancias o acciones pasadas de las personas pueden producir derechos diferentes o merecimientos diferentes sobre las cosas. Se puede cometer una injusticia pasando de una distribución a otra estructuralmente idéntica, porque la segunda, la misma en perfil, puede violar los derechos o merecimientos de las personas; puede no corresponder a la historia real.[11]

En todo caso, la igualdad se dio en el punto de partida; al transcurrir la historia, la desigualdad ha prevalecido como un hecho "natural". En consecuencia, la situación actual refleja los distintos esfuerzos que cada familia hizo para heredar a sus descendientes. Sería injusto tratar de rectificarla usando como argumento "los principios de resultados actuales". En este orden de ideas, Nozick hace suyas las palabras de otro autor de relieve del neoliberalismo, F. A. Hayek: "Nuestra objeción es contra todos los intentos de imponer a la sociedad una pauta de distribución deliberadamente decidida ya sea ésta un orden de igualdad o de desigualdad".[12] Para estos dos autores, no se requiere ninguna pauta distributiva; basta con que haya un sistema retributivo para garantizar las transacciones entre los particulares.

Pulin B. Nayak hizo una interesante comparación entre la adjudicación histórica de la propiedad entre Robert Nozick y Karl Marx:

> Nozick y Marx se encuentran en extremos opuestos respecto de sus conclusiones en relación con la justicia distributiva. Uno es un libertario cuyo argumento consiste en maximizar el espacio de los derechos individuales complementado con los derechos de propiedad del capitalismo en toda la extensión de la palabra. El otro está a favor de "expropiar a los expropiadores". Nozick utiliza el expediente histórico de análisis para legitimar la validez de la propiedad privada, es decir, la idea de que al haber una propiedad que ha sido históricamente poseída por una persona es por justicia de esa persona. Para Marx, en cambio, precisamente el proceso histórico de apropiación de los medios de producción es lo que lo lleva a mostrar lo inevitable, y en última instancia, la legitimidad de alcanzar el predominio de una sola clase social, la de los trabajadores, que revertirán el dominio de la clase de los propietarios.[13]

La diferencia entre Nozick y Marx consiste en que el primero supone una armonía social en la que los individuos actúan sobre todo para intercambiar

[11] *Ibid.*, p. 155; traducción al español, p. 158.

[12] F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, Chicago University Press, 1960, p. 87.

[13] Pulin B. Nayak, "Nozick's Entitlement Theory and Distributive Justice", en *Economic and Political Weekly*, vol. 24, núm. 4, 28 de enero de 1989, p. 3.

bienes y servicios; en contraste, el segundo prefigura un conflicto social que, en última instancia, se expresa en la lucha de clases entre propietarios y no propietarios, entre la burguesía y el proletariado. Para uno la propiedad nace del esfuerzo personal; para el otro la propiedad es producto del engaño y la explotación a las que fueron sometidos los débiles. Lo que Nayak externa como conclusión es lo siguiente:

> Encontramos que en el escenario planteado por Nozick del intercambio voluntario lleva como resultado que le sea permitido a los mejor situados en la escala social mejorar más aún su posición con la posibilidad, acaso inevitable, de incrementar las disparidades entre los ricos y los pobres. El escenario marxista, de otra parte, lleva a la sustancial ecualización de los niveles de vida de los trabajadores. Este tipo de sociedad será una sociedad sin clases donde todo será compartido equitativamente en bien de la vida social.[14]

Aparte de esta comparación entre dos teorías realmente contrapuestas, es decir, entre el libertarismo y el comunismo, debemos tomar en consideración que la crítica que le interesa realizar a Nozick va enderezada a las teorías liberales favorables a la justicia distributiva. El blanco polémico son las ideas de John Rawls plasmadas en el libro *Una teoría de la justicia*.[15]

Por principio de cuentas, Nozick reconoce la enorme aportación de la obra rawlsiana:

> […] es un trabajo vigoroso, profundo, sutil, amplio, sistemático dentro de la filosofía política y la filosofía moral como no se había visto otro igual cuando menos desde los escritos de John Stuart Mill. Es una fuente de ideas esclarecedoras, integradas conjuntamente en un todo perfecto. Ahora los filósofos políticos tienen que trabajar según la teoría de Rawls, o bien, explicar por qué no lo hacen.[16]

Pero luego de este reconocimiento, Nozick resalta las muchas diferencias que lo separan de las tesis de su colega de Harvard. Toma como punto de partida lo dicho por Rawls en el sentido de que la sociedad es una asociación autosuficiente. Esa sociedad, de acuerdo con Rawls, se rige por reglas que especifican un determinado sistema de cooperación que está diseñado para promover el bien de aquellos que toman parte en él. Esa sociedad, sin embargo, no es armónica puesto que en ella hay tanto conflicto como identi-

[14] *Idem*.

[15] John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971.

[16] Nozick, *op. cit.*, p. 183; traducción al español, p. 187.

dad de intereses. La discusión estriba en escoger entre los diferentes arreglos sociales que determinan la distribución de los bienes obtenidos en común. Dicho con otras palabras: los principios de la justicia distributiva proporcionan una pauta para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social.

De aquí nace la primera objeción de Nozick: la cooperación social crea el problema de la justicia distributiva. No habría problema alguno referente a la justicia distributiva si no hubiese cooperación, es decir, si cada persona obtuviese por su propio esfuerzo lo que necesita. No habría discusión si cada quien se quedase con lo que produce. Ésta es la posición que adopta Nozick: la justicia distributiva no tiene razón de ser porque la sociedad no es una empresa cooperativa, es más, ni siquiera hay sociedad sino, tan sólo, individuos en competencia entre sí. Entre ellos sólo es válida la justicia retributiva, o sea, la justicia entre las partes. No le interesa la igualdad social, sino la libertad individual. Cualquier intento en favor de la equidad viola el principio moral de los derechos de cada persona. Donde hay un trabajo individual no hay por qué reclamar distribución.

La insidia neoliberal, como dice Norberto Bobbio en *El futuro de la democracia*, es grave porque, quiérase o no, el Estado interventor nació de una presión genuinamente democrática y se estableció a partir de un compromiso entre los factores de la producción en favor de la justicia social. Planteando como argumento las ineficiencias económica y administrativa, los neoconservadores en realidad atacan el núcleo del Estado asistencial compuesto por la democracia y la justicia social. Por ello es que entre las primeras medidas que pusieron en práctica se encuentra la disolución del pacto social que dio soporte político al Estado benefactor. Como afirma igualmente Bobbio, se olvida que el liberalismo nació combatiendo no a la democracia, sino al absolutismo, tal como lo hizo, justamente, John Locke. Por este motivo se puede sostener que hay un liberalismo progresista como fue, por lo general, el de los siglos XVII, XVIII y XIX, y un liberalismo conservador como lo es, sin sombra de duda, el pregonado por los neoliberales:

> No está solamente en juego el Estado benefactor, es decir, el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia, esto es, el otro gran compromiso histórico precedente entre el tradicional privilegio de la propiedad y el mundo del trabajo organizado, del que nació directa o indirectamente la democracia moderna (mediante el sufragio universal, la formación de partidos de masas y así por el estilo).[17]

[17] Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi, 1984, p. 139.

El decenio de los ochenta del siglo XX testificó el ascenso al poder de partidos y grupos gobernantes identificados con las tesis neoconservadoras: el desmantelamiento del Estado asistencial y la implantación del Estado mínimo, junto con la tesis del libre mercado. Cohen y Arato criticaron esta estrategia en cuanto que representa un retroceso a épocas pasadas:

> Si los apoyos socioeconómicos para los trabajadores y los pobres se eliminan en nombre del fortalecimiento de la ética del trabajo, las motivaciones del mercado ciertamente retornarán; pero igual ocurrirá con las injusticias burdas, el descontento, la inestabilidad y las confrontaciones de clase que caracterizaron a las economías capitalistas antes de las políticas del Estado benefactor.[18]

El problema de la ingobernabilidad no se resolvió, sino que se incrementó a un nivel mayor. La medicina neoconservadora fue más dañina que la enfermedad que pretendió curar.

Las figuras sobresalientes del periodo de hegemonía neoliberal, vale la pena recordarlo, fueron Ronald Reagan en Estados Unidos, Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Helmut Kohl en Alemania. En ese entonces se llegó a hablar de una verdadera y propia "revolución neoconservadora" o simple y llanamente de una "Restauración" que tuvo eco y seguidores prácticamente en todo el mundo occidental. Era la puesta al día del conservadurismo frente al declive del largo dominio socialdemócrata basado en el intervencionismo estatal y los acuerdos corporativos.

Hay que hacer, sin embargo, una salvedad: en esos mismos años, las corrientes de centro-izquierda comenzaron, desde la oposición, a replantear sus posiciones, conscientes de que algún día las cosas podrían cambiar. Efectivamente, al comenzar la década de los noventa la balanza comenzó a inclinarse: en 1992 Bill Clinton desbancó a George Bush (padre) de la presidencia de Estados Unidos; más adelant,e en 1997, Tony Blair sustituyó a John Major como primer ministro de Gran Bretaña. A este cuadro se agregaron Gerhard Schöder en la Alemania unificada, Lionel Jospin en Francia, Massimo D'Alema en Italia, Wim Kok en Holanda, por sólo mencionar a algunos de los exponentes más connotados del relanzamiento del centro-izquierda a nivel internacional.[19]

Esta estrategia de la nueva izquierda intenta resolver los estropicios causados por el neoliberalismo. Los "adoradores del mercado" mostraron su

[18] Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, MIT University Press, 1997, p. 14.

[19] Tod Lindberg, "Why the 'Third Way' Is Winning", en *The Wall Street Journal*, 26 de mayo, 1999.

monumental incompetencia: dejaron a una gran masa hundida en la miseria, una infancia sin educación, jóvenes que nunca han conocido un trabajo estable, delincuencia en ascenso, ancianos abandonados a su suerte, empresarios endeudados o quebrados, degradación moral, pérdida del sentido de solidaridad social (real, no manipulada demagógicamente), instituciones públicas sin una conducción efectiva.

Acaso el más grave de los errores del conservadurismo fue practicar el abstencionismo no sólo en materia económica, sino también en el renglón político, dando por resultado lo que Massimo D'Alema ha llamado la "política débil", o sea, permitir que el "dejar hacer, dejar pasar" se aplicara en la circulación de las mercancías y también en la continuación de los problemas.[20] La derecha neoliberal tiene una formación tecnocrática, pero no una cultura política y mucho menos una noción certera de lo que es el Estado y para qué sirve. La estrategia conservadora dejó en vilo la cohesión nacional.[21] En una especie de comportamiento esquizofrénico la derecha mostró tener una avidez de poder, por un lado, pero por otro también mostró aborrecer al Estado y todo lo que tenga que ver con el poder político al servicio de una causa pública.

Hay una pregunta que es preciso hacer: ¿acaso no hay más que de dos sopas, es decir, o estatismo o neoliberalismo, o quizás haya alguna alternativa que pueda sacarnos de esta dualidad antagónica entre el Estado y el mercado? Y si existe esa alternativa, ¿de qué se trata en concreto?

A mi parecer sí existe esa posibilidad de salir de la dualidad contradictoria entre el estatismo y el neoliberalismo. Esa línea alternativa se encuentra, en términos teóricos, en autores como Amartya Sen, Robert D. Putnam y Mark H. Moore. A pesar de las notables diferencias entre ellos los une la visión social de un proyecto reformista, es decir, de una tercera vía. Para ellos la sociedad no es, como la de los conservadores, una colección de personas en competencia entre sí, sino un conglomerado que mira a apoyar y conjuntar el esfuerzo de los individuos. Ni el colectivismo duro y puro esgrimido por el "socialismo real", ni el individualismo a ultranza enarbolado por el "liberalismo real"; ni el Estado "todo" ni el individuo "solo". Un proyecto ilustrado trataría de forjar una relación diferente entre el individuo y la sociedad. Eso es lo que, en una primera perspectiva, anunció Tony Blair acerca de lo que sería la tercera vía en términos de acción pública: "Hoy el asunto es saber si se tiene la capacidad de alcanzar una nueva relación entre el individuo y la sociedad, en la que el individuo reconozca que, en cier-

[20] Massimo D'Alema, *La grande occasione* (*L'Italia verso le riforme*), Milán, Mondadori, 1997, pp. 159-160.

[21] Jeff Faux, "Lost on the Third Way", en *Dissent*, primavera, 1999, p. 75.

tos aspectos esenciales, sólo trabajando en conjunto pueden progresar sus intereses".[22] Bajo esta premisa, hay una mutua correspondencia entre derechos individuales y responsabilidades sociales y políticas que los propios individuos deben asumir.[23]

El egoísmo, la falta de pertenencia social y el desapego fueron promovidos, conscientemente, por el liberalismo económico. La apatía individualista produjo que el ciudadano se sintiera ajeno a su sociedad y al poder público. Eso dio lugar a que la tecnocracia se adueñara de la escena pública y aplicara dogmáticamente la receta monetarista. Asimismo, el sentido de integración social se perdió en la medida en que los desequilibrios en la distribución de la riqueza alcanzaron límites abismales.

Anthony Giddens ha mencionado dos formas de apatía y exclusión engendrada por el neoliberalismo. Una, la de quienes están en el fondo de la escala social, aislados de las oportunidades de superación. Otra, la de quienes están en la cúspide de la pirámide al apartarse voluntariamente para garantizar su seguridad y privilegios.[24] La cuestión es corregir estas apatías y exclusiones impulsando la igualdad de oportunidades: "Necesitamos una patria en la que reconozcamos una obligación colectiva para asegurarle a cada ciudadano un lugar digno en ella".[25] Es la responsabilidad moral de crear una *sociedad justa*.

Por cierto, hablando de justicia distributiva, debemos decir que uno de los temas más frecuentados por los teóricos del neoliberalismo fue el rechazo a congeniar la libertad individual con la igualdad social.[26] Por contra, escritores como Bruce Ackerman han refutado esa suposición: "Nosotros rechazamos enfáticamente la idea de que hay una inexorable distancia entre la libertad y la igualdad. La sociedad comprehensiva promete más de las dos".[27] La clave radica en la íntima vinculación entre la libertad individual y la igualdad social. Desde otro ángulo económico y filosófico, Amartya Sen ha sostenido que la libertad individual es un asunto social, así como la justicia social es un asunto que toca y complementa la libertad individual.

Amartya Sen, que para mí es un autor que se sale de la dualidad entre Estado y mercado o, si se quiere, entre el intervencionismo y el neoliberalismo, aborda de manera original el tema del desarrollo; concibe la libertad

[22] Tony Blair, *New Britain* (*My Vision of a Young Contry*), Londres, Fourth Estate, 1996, p. 298.

[23] *Ibid.*, p. 306.

[24] Anthony Giddens, *La tercera vía* (*La renovación de la socialdemocracia*), Madrid, Taurus, 1999, p. 123.

[25] Blair, *op. cit.*, p. 292.

[26] Nozick, *op. cit.*, parte II.

[27] Bruce Ackerman, *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press, 1999, p. 4.

individual como un compromiso social. Las ideas de este profesor de la Universidad de Harvard tienen mucho en común con la perspectiva del socialismo liberal que sostiene la complementación entre las garantías civiles y la justicia distributiva:

> La libertad individual es, sustancialmente, un producto social. Existe una relación mutua entre: *1*) los arreglos sociales para expandir las libertades individuales, y 2) el uso de las libertades individuales no solamente con el propósito de mejorar la existencia de las personas en particular, sino también para hacer que los arreglos sociales sean más apropiados y efectivos.[28]

En otro lugar Sen presenta una propuesta que entra, por igual, en la temática propia del socialismo liberal: "La libertad se encuentra entre los posibles *campos de aplicación* de la igualdad, así como la igualdad se enlista entre los posibles *patrones de distribución* de la libertad".[29] Teniendo este enlace entre el liberalismo y el socialismo como telón de fondo, afirma que la ampliación de la libertad debe ser vista como un propósito en sí mismo y, concomitantemente, como el principal compromiso del desarrollo. De hecho: "El desarrollo consiste en la remoción de los varios tipos de no-libertades que dejan a las personas con pocas posibilidades y oportunidades para ejercer su capacidad de acción".[30] Al ver al desarrollo desde la ampliación de las libertades sustanciales, llama la atención sobre los fines que hacen importante el progreso social, en lugar de plantear la cuestión simplemente en términos de los indicadores numéricos que son utilizados en el proceso.

Para Sen, las libertades económicas y políticas están íntimamente vinculadas, de tal suerte que el desarrollo requiere la remoción de las mayores fuentes de las no-libertades como son la pobreza, la tiranía, la ausencia de oportunidades, la falta de progreso, la persistencia de las carencias sociales, el descuido de los apoyos públicos, así como la intolerancia y los excesos por parte del Estado. Ciertamente, la violación de los derechos civiles está relacionada directamente con la negación de las libertades políticas por parte de los regímenes autoritarios y por la imposición de restricciones en la participación social, política y económica.

La perspectiva de Sen trasciende la dimensión económica. Hace ver que el proceso económico no puede separarse de la democracia. Por ejemplo, una persona con altos ingresos, pero sin oportunidad de participar cierta-

[28] Amartya Sen, *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor Books, 1999, p. 31.

[29] Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1995, pp. 22-23.

[30] Amartya Sen, *Development as Freedom*, *op. cit.*, p. XII.

mente no es "pobre" en el sentido tradicional del término; sin embargo, no puede dudarse que es pobre en referencia a una libertad de suma importancia como es la participación en las decisiones que le atañen como ciudadano. Se puede decir, entonces, que ciertos países autoritarios como China y Corea del Sur son ricos en términos económicos, pero son pobres en clave democrática. La idea es que no se puede sacrificar un aspecto del desarrollo para darle prioridad a otro. Desde este mirador, sostiene: "Lo que la gente puede positivamente lograr está determinado por las oportunidades económicas, las libertades políticas, los poderes sociales y las condiciones que favorecen la buena salud, la educación básica, y la promoción y creación de iniciativas".[31] En efecto, según este planteamiento la libertad de participar en los asuntos colectivos, la posibilidad de recibir una educación básica de calidad junto con la dotación de servicios de salud adecuados, están entre los componentes constitutivos del desarrollo. E insiste en que estos elementos se refuerzan mutuamente; es decir, deben estar vinculados entre sí.

Es verdad que el mercado es imprescindible para el progreso económico, pero no se debe deducir de ello que el mercado sea una institución independiente de las circunstancias sociales en las que opera. Sen dice sobre este asunto: "Ciertamente es difícil pensar que cualquier proceso de desarrollo sustancial puede tener éxito sin el concurso de los mercados, pero eso no excluye el soporte social, la regulación pública, y el buen gobierno cuando ellos pueden enriquecer, en lugar de empobrecer, las vidas humanas".[32] De esta manera, Sen contempla al desarrollo como un proceso al que concurren muchos componentes que no provienen de la esfera económica:

> Una perspectiva ampliada de este tipo permite al mismo tiempo apreciar los papeles sustanciales que en el proceso de desarrollo desempeñan una gran cantidad de instituciones, incluidos los mercados y las organizaciones relacionadas con los mercados, los gobiernos y las autoridades locales, los partidos políticos y otras instituciones cívicas, las arreglos educativos y las oportunidades de establecer un diálogo abierto y el debate (incluido el papel de los medios y otras modalidades de comunicación).[33]

Quienes han sacralizado al mercado han puesto énfasis en la creación y acumulación de riqueza como un fin en sí mismo, pero Sen sostiene que, en rigor, la riqueza no es más que un medio para obtener fines más altos.

[31] *Ibid.*, p. 5.
[32] *Ibid.*, p. 7.
[33] *Ibid.*, p. 9.

Para ilustrar su planteamiento, echa mano de la perspectiva aristotélica según la cual: "evidentemente la riqueza no es el bien que andamos buscando porque ella tiene sentido únicamente en vista de algún otro bien".[34] Esto se puede interpretar de la siguiente manera: la utilidad de la riqueza radica en las cosas que ella nos permite hacer u obtener; las libertades sustantivas que ella nos permite alcanzar. De tal manera, una concepción aceptable del desarrollo tiene que ir mucho más allá de la simple acumulación, el crecimiento y otras variables que tienden a ser parte sustancial del análisis económico. Contra este tipo de asunciones, Sen sostiene que el aumento de la riqueza no puede ser tratado como un fin en sí mismo. El reto consiste en ver que el crecimiento depende de la manera en que sus frutos son usados. El desarrollo tiene que ser planteado en términos del mejoramiento de nuestras vidas y las libertades que disfrutamos: "La ampliación de las libertades de las que nosotros tenemos razones para apreciar no solamente hace nuestras vidas más ricas y menos restringidas, sino que también nos permite ser mejores seres sociales, ejercer nuestra capacidad volitiva e interactuar, y al mismo tiempo influir, en el mundo en que vivimos".[35] La posición asumida tiene que ver, entonces, con los *procesos* que permiten la libertad de acción y decisión, así como con las *oportunidades* que la gente tiene en vista de sus circunstancias personales y sociales.

A ello viene concatenada una tesis central del pensamiento de Sen: para alcanzar los propósitos planteados es necesario poner atención en las *capacidades* con las que las personas cuentan. En la conferencia dictada con motivo de la entrega del Premio Nobel de Economía 1998, Sen sostuvo:

> He tratado de argumentar en favor de considerar las ventajas de los individuos en términos de las respectivas capacidades que la persona tiene para vivir de la manera en que esa persona tiene razones para valorar. Esta perspectiva está basada en las libertades sustantivas que los individuos tienen, en lugar de estar simplemente respaldada en los ingresos específicos con los que ellos cuentan. Para los adultos responsables, la atención en la libertad en lugar simplemente de los logros, tiene alguna conveniencia: esa perspectiva puede proporcionar un marco general para analizar las ventajas y carencias individuales en las sociedades contemporáneas.[36]

Estas capacidades pueden ser incrementadas por las políticas públicas, pero también, y de manera correspondiente, "la orientación de las políticas pú-

[34] Aristóteles, *Ética nicomaquea*, versión española y notas de Antonio Gómez Robledo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 6.

[35] Amartya Sen, *Development as Freedom*, *op. cit*., pp. 14-15.

[36] Amartya Sen, "The Possibility of Social Choice", en Amartya Sen, *Rationality and Freedom*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2002, pp. 83-84.

blicas puede ser influida por el uso efectivo de las capacidades de participación por parte del público. La *doble vía de esta relación* es central en nuestro análisis".[37] Ciertamente, las capacidades que una persona tiene en los momentos actuales dependen de las condiciones sociales y políticas en las que esa persona se desenvuelve. Por consiguiente, ni la sociedad ni el Estado pueden sustraerse a la responsabilidad que les toca asumir en materia de capacidades y de desarrollo. Con esta afirmación, Sen se aleja de la perspectiva según la cual el mercado es la única instancia que asigna ventajas y desventajas en materia económica.

El rechazo neoliberal a la justicia social estuvo mañosamente mezclado con el desprecio por el populismo y el estatismo. No obstante, habría que decir que aquélla y éstos no son del mismo talante. Los neoliberales quisieron tirar a la niña (la justicia social) junto con el agua sucia (el estatismo y el populismo). Ahora se trataría de salvar la sustancia y retirar los añadidos. La cuestión es admitir que cada individuo, en términos económicos, tiene un justo reclamo que efectuar, de la misma manera que existe el criterio político-jurídico "a cada cabeza un voto" para el ciudadano. La igualdad social es necesaria para que la libertad individual y la equidad política no sean tan sólo postulados retóricos.

La sociedad justa e inclusiva sólo florecerá si se garantiza la seguridad y la equidad a lo largo de todo el ciclo de vida a cada persona, sea rica o pobre. La palabra sustancial de la estrategia es *stakeholder*. Se trata de un vocablo que no tiene equivalente en español. Aun así, se puede sintetizar en la comprehensividad, en la inclusión, en la membresía que cada individuo tiene en la sociedad por el hecho de ser tal.[38] La *Stakeholder Society* es una sociedad en la que todos sus miembros deben tener cabida, no ser excluidos y castigados permanentemente.

El concepto de *stakeholder* se puede definir de varias maneras: "otorgarle poder y dignidad a cada persona en materia económica"; "darle oportunidad

[37] Amartya Sen, *Development as Freedom*, *op. cit.*, p. 18. En su libro *Inequality Reexamined* (*op. cit.*, p. 7), Sen señala explícitamente la diferencia entre la perspectiva centrada en las capacidades y la posición que destaca la igualdad de oportunidades: "La perspectiva centrada en las capacidades se distingue desde diversas ópticas de la 'igualdad de oportunidades' que ha prevalecido durante largo tiempo. Desde una posición elemental, la capacidad de una persona de alcanzar algo depende, efectivamente, de las oportunidades para perseguir sus objetivos. Sin embargo, el concepto 'igualdad de oportunidades' se usa normalmente en la literatura sobre las políticas públicas de muy diferentes maneras, definida en términos de la igual disposición de ciertos recursos particulares o en referencia a una igual aplicabilidad (o igual no aplicabilidad) de *ciertas barreras o restricciones*".

[38] Para acercarme al significado de este término extraído del lenguaje financiero, me apoyo en P. Newman, M. Milgate y J. Easwell (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Londres, Mcmillan Press Limited, 1994, donde se encuentra el concepto de *stakeholder*, pp. 528-529.

a cada quien de levantarse para ayudar a que el país se recupere"; "brindar oportunidades a todos". La condición es que haya una sustancial lealtad cívica para hacer de la inclusividad una realidad concreta.

Giddens ha insistido en que el Estado nacional es indispensable como fuerza estabilizadora para asumir los retos de la globalización, las turbulencias financieras y el avance tecnológico, por un lado, y por otro lado para encarar los embates de la fragmentación, la proliferación de los conflictos y el surgimiento de zonas grises carentes de autoridad.[39] De manera semejante, este autor pone el acento en el fortalecimiento de una sociedad civil activa y participativa que oriente y controle el trabajo de renovación en curso. Es la reconquista de la esfera de la interacción social que había sido ignorada o vaciada de contenido por el "individualismo posesivo". Recordemos que la sociabilidad en los países que sufrieron los rigores del "socialismo real" quedó constreñida a los hogares, y que en el caso de los países que padecieron los excesos del "liberalismo real" esa sociabilidad abandonó espacios públicos como calles, plazas y parques por temor a la delincuencia nacida de la desesperación. Está claro, la injusticia produce discordia, y de lo que se trata es de alcanzar la concordia a través de la justicia.

El modelo de desarrollo neoliberal que se creía insuperable, y que se impuso condiciones durante las últimas tres décadas, se vino (excepto en algunos países como México) estrepitosamente abajo con la debacle de los mercados financieros ocurrida en septiembre de 2008. No es casualidad que Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía en 2001, haya asemejado la caída de Wall Street a la caída del Muro de Berlín en 1989. Algunos pensarán que esta aseveración está fuera de toda proporción, sin embargo el paralelismo tiene un sentido preciso: ambos acontecimientos, por muy situados que estén en polos opuestos (a la derecha y a la izquierda respectivamente), representan el fracaso no sólo de un modelo económico, sino también de una forma de pensamiento, de una cierta manera de concebir el mundo: ambos totalitarismos, uno de Estado y otro de mercado, han salido de la historia de una manera oprobiosa.

La caída de las bolsas de valores representa la debacle del dogma neoliberal como esquema infalible de desarrollo económico. Se ha puesto en evidencia que el regreso del liberalismo económico no fue la solución, como proclamaron sus exegetas, de los problemas sociales: la aplicación de la doctrina manchesteriana profundizó las desigualdades sociales al grado de dejar en el desamparo a amplios sectores sociales.

No es casualidad que hoy se mencione tan insistentemente la palabra "ingobernabilidad" para designar ese proceso degenerativo en el cual el

[39] Ralf Dahrendorf, *After 1989*, Nueva York, San Martin Press, 1997, p. 10.

Estado, después de ser achicado hasta la exageración, ya no logra cumplir la más elemental de sus responsabilidades, que es la de garantizar la vida y los bienes de los ciudadanos. Propios y extraños han reconocido que la crisis financiera registrada en 2008 es peor que la acontecida en 1929. En efecto, con el derrumbe de los mercados bursátiles a nivel internacional se cierra una época en la que se pensó que el renacimiento de las doctrinas que enarbolaron el "dejar hacer, dejar pasar", junto con su aplicación práctica, podrían reverdecer los laureles y enterrar definitivamente el intervencionismo estatal. Paradojas del destino: uno de los más férreos defensores del libre mercado, George W. Bush, tuvo que tragarse sus palabras e intervenir en la economía para tratar de revertir la debacle. El propio Alan Greenspan tuvo que admitir que se equivocó al confiar ciegamente en las leyes del mercado.

Aunque no hay evidencia directa de que las tesis de autores como Sen, Ackerman y Giddens hayan influido en la conformación de lo que se conoce como el modelo escandinavo, tengo para mí que hay enormes coincidencias entre lo que plantean estos autores y las políticas públicas exitosas que se echaron a andar en los países nórdicos y que hoy se han convertido en una alternativa digna de tomarse en consideración para salir del dilema planteado entre el intervencionismo y el neoliberalismo. Dicho de otro modo: lo que fue planteado en términos teóricos por los autores citados (y otros más) ha encontrado su confirmación práctica en lo que están haciendo esas sociedades para encarar los retos de la globalización y su inserción en la nueva economía mundial.

Veamos: la gran pregunta es la siguiente: ¿acaso puede ser viable un Estado que no renuncie a sus compromisos sociales en la economía global? El asunto es que muchos economistas y filósofos han afirmado que el modelo de bienestar, tal como lo conocimos en las décadas posteriores a la terminación de la guerra fría, fue demasiado rígido y demasiado caro. Por eso las fuerzas conservadoras echaron a andar el modelo neoliberal. Sin embargo, como hemos visto, la propuesta del Estado mínimo fracasó rotundamente. La "Gran Recesión de 2008" ha impactado salvajemente a Estados Unidos, Europa, América Latina y otras partes del mundo. Esa Recesión ha significado un punto de inflexión en lo que respecta a las perspectivas de corto plazo para las políticas sociales. O sea, vuelve a ponerse en el primer plano de la discusión el tema de los estropicios causados por el neoliberalismo y la manera en que deben ser resarcidos. Desde luego, no es conveniente el regreso al modelo keynesiano aplicado en la posguerra. Y, entonces, ¿cuál es el remedio?

También es preciso señalar que no es plausible que nos vayamos de bruces con el espejismo del llamado "modelo asiático", que combina la eficiencia

económica con regímenes políticos de corte dictatorial. En consecuencia, la mirada se ha dirigido al modelo escandinavo. Este modelo

> […] se ha conducido exitosamente durante las últimas dos décadas, con la consecuencia de que los países de bienestar escandinavos, que fueron menospreciados durante el ascenso de la política global de 1990 o 1995, ahora se convierten nuevamente en un laboratorio social para la adopción de programas de bienestar de Estado universalistas y solidarios.[40]

Ya había un sustrato muy importante. En la segunda mitad del siglo XX los países escandinavos estuvieron a la vanguardia de la reforma social europea, el aumento de los derechos de los trabajadores, la reducción de horas de trabajo y el aumento de la participación de la mujer en la fuerza laboral, apoyando monetariamente a políticas orientadas a la familia y cosas parecidas.

Debemos precisar que la experiencia de los países escandinavos, de los cuales tres son miembros a pleno derecho de la Unión Europea (Dinamarca, Finlandia y Suecia) mientras dos pertenecen al área económica europea (Islandia y Noruega), sugiere que el éxito es un asunto de opciones políticas. Ese éxito es el resultado de la rápida recuperación frente a las dificultades económicas, en algunos casos demasiado severas, durante el pasado reciente. En parte, éste es el resultado del esfuerzo consciente de modificar las políticas de bienestar sin hacer a un lado los objetivos duales de la cohesión y la protección social para incrementar el trabajo y el crecimiento.

Ciertamente, el modelo asistencial cayó en un bache como en las naciones nórdicas, así como sucedió en muchos lados del mundo. Pero, lo admirable es que salieron delante de la etapa neoliberal y ahora han puesto en acto una "nueva tercera vía". Como dicen Einhorn y Logue:

> El Fondo Monetario (especialmente la encuesta de 2003 de Suecia), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), además de una serie de artículos aparecidos recientemente en el *New York Times*, *The Economist* y, sorprendentemente, *Forbes*, han descrito al modelo escandinavo como "flex-seguridad" en acción. Se trata de la combinación de flexibilidad económica y seguridad social, y, particularmente, como la última fuente lo define, o sea *Forbes*, es una tercera vía de compensación que da a los patrones el derecho a contratar y despedir fácilmente a los trabajadores,

[40] Eric S. Einhorn y John Logue, "Can Welfare States be Sustained in a Global Economy? Lessons from Scandinavia", en *Political Science Quarterly* (*The Journal of Public and International Affaires*), primavera, 2010, vol. 125, núm. 1, p. 2.

> en tanto que el Estado garantiza un buen sueldo, es decir, prestaciones por desempleo, y el readiestramiento de los que fueron despedidos.[41]

El Fórum Económico Mundial localiza a Dinamarca y Suecia como la cuarta y quinta economías nacionales más competitivas (justo atrás de Suiza, Estados Unidos y Singapur), y Finlandia y Noruega están ligeramente abajo (sexta y catorceava, respectivamente).

Un dato que no debemos perder de vista es que el modelo escandinavo reposa sobre una sociedad civil realmente fuerte, bien organizada y que participa en muy diversas actividades públicas, incluso en la toma de decisiones gubernamentales.

Los escandinavos entendieron que, con el avance de la globalización, las políticas nacionales eran insuficientes para reactivar la economía interna dentro de la recesión de los primeros años de 1990. El cuestionamiento que se hicieron fue el siguiente:

> ¿Si el Estado-nación cerrado ya no es el modelo apropiado para administrar la economía, entonces qué tipo de Estado será el más apropiado para establecer en la nueva etapa? Ciertamente, la presión económica global agudizó los problemas de diseño del Estado de bienestar nacional en Escandinavia. Había seis fuentes principales de tensión interna: cambio en las funciones de género y en los roles familiares, sistemas de diseño de impuestos, cambio cultural generacional, inmigración, cambio económico estructural y el envejecimiento demográfico. Esos seis factores estaban, en gran medida, entrelazados, y cada uno tendía a influir a los demás.[42]

Para decirlo en términos concretos, hoy la fortaleza del modelo escandinavo está en: el compromiso social; el enlazamiento entre el nivel nacional y el nivel local; participación de la sociedad civil; la definición de políticas públicas realizadas a través del consenso y necesidades requeridas de Estado; la innovación tecnológica y la inventiva; la integración y cooperación de académicos, organizaciones corporativas y el capital social para el desarrollo.

Uno de los secretos de este modelo es la inversión en investigación y desarrollo. Suecia es el mejor ejemplo en esta materia: "Suecia, ahora, gasta casi el cuatro por ciento del PIB en IyD, comparado con el casi dos por ciento en las naciones de habla inglesa —la política social fue parte de la reestructuración que ha producido las excelentes manifestaciones actuales".[43]

[41] *Ibid.*, p. 3.
[42] *Ibid.*, p. 10.
[43] *Ibid.*, p. 17.

México, en cambio, sólo dedica 0.36% de su PIB a este renglón. Los escandinavos entendieron que el motor del desarrollo en la globalización es la ciencia y la tecnología. Actuaron en consecuencia y sus economías están situadas entre las más competitivas del mundo. Como lo sostienen Einhorn y Logue:

> En ninguna parte de Europa el proceso de globalización de la economía es más avanzado que en los países escandinavos. El modelo escandinavo ha mostrado claramente su capacidad de adaptación en las dos últimas décadas, sobre todo en la asunción de los cambios en los términos del comercio internacional de la nueva economía global. Una comparación entre el éxito relativo de las políticas y los escandinavos con Gran Bretaña, Francia, Alemania o los Estados Unidos probablemente sería tan favorable para el modelo escandinavo hoy como lo fue en 1970. Eso no habría sido cierto en 1985 o 1995.[44]

El desarrollo no sólo se refleja en los índices macroeconómicos, es también un fenómeno palpable en los indicadores que muestran la mayor o menor equidad social. Allí también los nórdicos dan la muestra: los ingresos escandinavos per cápita están en la parte alta de la OCDE, y la desigualdad de ingresos, medido por el índice de Gini, es un tercio menor que en los países de la Unión Europea y palmariamente menor en 40% que en Estados Unidos.

Otra de las claves del éxito del modelo nórdico se encuentra en "el capital social", es decir, en la presencia de una sociedad civil fuerte junto con un gobierno que rinde cuentas y que no es presa de la infiltración de los monopolios o del crimen organizado, es decir, que es refractario a la corrupción. Por el contrario, el modelo escandinavo está regido por un conjunto de valores que giran alrededor de la confianza social, en particular, la confianza y la responsabilidad recíproca.

En rumbo contrario a lo que pregona el neoliberalismo en el sentido de que los sindicatos son un estorbo para el progreso económico, en los países nórdicos los niveles de sindicalización son altísimos. La densidad organizacional es, efectivamente, impresionante. La "densidad sindical" (afiliación sindical como un porcentaje de trabajadores ocupados) se situó en 70% en Dinamarca, 74% en Finlandia, 53% en Noruega y 78% en Suecia. Los contratos colectivos cubren casi todos los empleos. No hay duda de que la fortaleza del movimiento obrero ha sido clave para la modernización de los estados de bienestar escandinavos. Es tal la fuerza del movimiento obrero

[44] *Ibid.*, pp. 24-25.

que lo ha situado en la búsqueda del interés nacional y no tan sólo del interés sindical.

Ciertamente, algunos elementos del liberalismo económico han sido introducidos en el modelo escandinavo, pero no a costa de recortar los gastos en salud o de dejar manos libres a la delincuencia, menos aún a costa de aumentar la pobreza o reducir las pensiones de los trabajadores.

> El modelo nórdico revisado es ahora ampliamente conocido y atractivo para un amplio espectro político. Parece haber afrontado con éxito las cuestiones de reforma de las pensiones, la flexibilidad del empleo, y la contención de los gastos médicos de manera que sean compatibles con la seguridad económica, el alto empleo, con salarios altos, los buenos resultados de salud y la prosperidad ampliamente compartida. Niveles relativamente altos de los impuestos no parecen ser un problema en sí mismos, al menos cuando se les percibe como justo y sin dar lugar a graves trastornos económicos.[45]

En consecuencia, no es casualidad que en el *Democracy Ranking* de las cinco mejores democracias en el mundo cuatro sean nórdicas (Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca). El *top five* lo completa Suiza, que ocupa el cuarto lugar. México, en contraste, durante el gobierno de Felipe Calderón bajó del lugar 43 al 51. Y las previsiones no son para nada halagüeñas: nuestro país ocupa, de cien naciones clasificadas, el lugar 96 en cuanto a perspectivas de mejoramiento o empeoramiento.

Razón más que suficiente para tomar en consideración a aquellas democracias que mejor han actuado en la globalización sin dejar a un lado la democracia y los compromisos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, Bruce (1999), *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press.

Aristóteles (1983), *Ética nicomaquea*, versión española y notas de Antonio Gómez Robledo, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Barber, Benjamin R. (1997), "Deconstructing Politics. Robert Nozick and Philosophical Reductionism", en *Journal of Politics*, vol. 39, núm. 1, febrero.

Blair, Tony (1996), *New Britain (My Vision of a Young Country)*, Londres, Fourth Estate.

Bobbio, Norberto (1984), *Il futuro della democrazia*, Turín, Einaudi.

[45] *Ibid.*, p. 29.

Cohen, Jean L. y Andrew Arato (1997), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, MIT University Press.
Dahrendorf, Ralf (1997), *After 1989*, Nueva York, San Martin Press.
D'Alema, Massimo (1997), *La grande occasione (L'Italia verso le riforme)*, Milano, Mondadori.
Einhorn, Eric S. y John Logue (2010), "Can Welfare States be Sustained in a Global Economy? Lessons from Scandinavia", en *Political Science Quarterly (The Journal of Public and International Affaires)*, vol. 125, núm. 1, verano.
Faux, Jeff (1999), "Lost on the Third Way", en *Dissent*, verano.
Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía (La renovación de la socialdemocracia)*, Madrid, Taurus.
Hayek, F.A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Chicago, Chicago University Press.
Johnson, Karen (1976), "Government by Insurance Company: 'The Antipolitical Philosophy of Robert Nozick'", en *The Western Political Quarterly*, vol. 29, núm. 2, junio.
Lindberg, Todd (1999), "Why the 'Third Way' Is Winning", en *The Wall Street Journal*, 26 de mayo.
Nayak, Pulin B. (1989), "Nozick's Entitlement Theory and Distributive Justice", en *Economic and Political Weekly*, vol. 24, núm. 4, 28 de enero.
Newman, P.; M. Milgate y J. Easwell J (eds.) (1994), *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Reino Unido, Mcmillan Press Limited.
Nock, Christopher John (1992), "Equal Freedom and Unequal Property: A Critique of Nozick's Libertarian Case", en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 25, núm.4, diciembre.
Nozick, Robert (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books.
Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
Sen, Amartya (1995), *Inequality Reexamined*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor Books.
Sen, Amartya (2002), *Rationality and Freedom*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Cuarta sección

Cambios de régimen en América Latina

Brasil: clases sociales, neodesarrollismo y política exterior en los gobiernos Lula y Dilma

Armando Boito Jr.*
Tatiana Berringer**

Introducción

La victoria de la candidatura de Lula da Silva en la elección presidencial de 2002 representó modificaciones importantes en la política brasileña, modificaciones que se consolidaron con el transcurso de los dos gobiernos de Lula da Silva (2003-2010) y del gobierno de Dilma Roussef. Ocurrió, en primer lugar, un cambio al interior del bloque en el poder. La gran burguesía interna brasileña, fracción de la clase capitalista que mantiene una base propia de acumulación de capital y disputa posiciones con el capital financiero internacional, ascendió políticamente en perjuicio de los intereses de ese capital internacional y de sus aliados internos. En segundo lugar, ese cambio estuvo y está vinculado a un cambio más amplio en la política nacional. Esto porque el ascenso de la gran burguesía interna sólo fue posible gracias a la constitución de un frente político que reúne además de esa fracción burguesa, los principales sectores de las clases populares. El gran capital financiero internacional y sus aliados internos, cuyos intereses habían guiado la acción del Estado brasileño en los gobiernos Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), fueron desplazados de la situación de hegemonía incontestable que usufructuaron en la década de 1990, y pasaron para el terreno de la oposición al gobierno. Estos cambios políticos repercutieron en la política económica, en la política social y en la política exterior del Estado brasileño.

* Profesor de la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp).
** Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Estatal de Campinas.

Bloque en el poder y el frente político neodesarrollista

Este frente político, que podríamos denominar frente "neodesarrollista" es, como ya se puede percibir por lo que fue dicho anteriormente, un frente amplio, heterogéneo y lleno de contradicciones. Está representado en el plano partidista, principalmente, por el Partido de los Trabajadores (PT). Tal frente reúne a la gran burguesía interna brasileña que es su fuerza dirigente, la baja clase media, el proletariado urbano y el campesinado. El frente incorpora también aquel amplio y heterogéneo sector social que comprende desempleados, subempleados, trabajadores por cuenta propia, campesinos en situación de penuria y otros sectores que componen aquello que la sociología crítica latinoamericana del siglo pasado denominó "masa marginal" (Kowarick, 1975; NUN, 2001). El frente neodesarrollista enfrentó el campo político conservador, de orientación neoliberal ortodoxa, que está representado en el plano partidista, principalmente por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB); a pesar del nombre, ese partido no tiene ninguna relación con la socialdemocracia de tipo europeo. El campo neoliberal ortodoxo reúne, *grosso modo*, el gran capital financiero internacional, la fracción de la burguesía brasileña plenamente integrada a ese capital, la mayor parte de los grandes propietarios de la tierra y la alta clase media del sector público y del sector privado.

Veamos más de cerca el programa del frente neodesarrollista, sus personajes y cómo el neodesarrollismo atiende —de modo muy desigual, es importante resaltar— los intereses de las fuerzas que lo integran.

¿Por qué recurrir al término "neodesarrollista"? Porque ese programa busca el crecimiento económico del capitalismo brasileño, aunque lo haga sin romper con los límites dados por el modelo económico neoliberal, aún vigente en el país. Para buscar el crecimiento económico, los gobiernos Lula da Silva y Dilma Roussef echaron mano de algunos elementos importantes de política económica y social que estaban ausentes en las administraciones de Fernando Henrique Cardoso (FHC): *1)* políticas de recuperación del salario mínimo y de transferencia del ingreso que aumentaron el poder adquisitivo de los estratos más pobres, es decir, de aquellos que presentan mayor propensión al consumo; *2)* elevación del presupuesto del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) para el financiamiento de la tasa de interés subsidiada de las grandes empresas nacionales; *3)* política exterior de apoyo a las grandes empresas brasileñas o instaladas en Brasil para exportación de mercancías y de capitales; *4)* política económica anticíclica, para mantener la demanda agregada en los momentos de crisis económica. Adicionalmente, el gobierno de Dilma inició cambios en la política de interés y cambiaria, reduciendo la tasa básica de interés y el *spread*

bancario, e interviniendo para desvalorizar el real, con el objetivo de abaratar la inversión productiva y encarecer los productos importados. Debido a estos elementos, y a pesar de que ellos no rompieron con el modelo económico neoliberal heredado de la década de 1990, optamos por utilizar la expresión (neo)desarrollista para denominar a ese programa.

¿Y por qué emplear el prefijo neo? Porque las diferencias con el viejo desarrollismo del periodo 1930-1980 son grandes. Por eso defino el neodesarrollismo como el desarrollismo de la época del capitalismo neoliberal. Conviene destacar seis diferencias. El neodesarrollismo: *a*) presenta un crecimiento económico que, aunque sea mucho mayor que el verificado en la década de 1990, es mucho más modesto que aquel propiciado por el viejo desarrollismo; *b*) otorga importancia menor al mercado interior; *c*) atribuye menor importancia a la política de desarrollo del parque industrial local; *d*) acepta las restricciones de la división internacional del trabajo, promoviendo, en condiciones históricas nuevas, una reactivación de la función primario-exportadora del capitalismo brasileño; *e*) tiene menor capacidad de distribución del ingreso, y *f*) el nuevo desarrollismo está dirigido por una fracción burguesa que perdió toda capacidad de actuar como fuerza antiimperialista. Todas estas seis características, que se encuentran estrechamente vinculadas unas a otras, hacen del neodesarrollismo un programa mucho menos ambicioso que su predecesor, y tales características provienen del hecho de que el neodesarrollismo es una política de desarrollo posible dentro de los límites dados por el modelo capitalista neoliberal. Las menores tasas de crecimiento del PIB son las tasas posibles para un Estado que acepta renunciar a la inversión para poder administrar la deuda pública; el papel de menor importancia otorgado al mercado interno es derivado del mantenimiento de la apertura comercial; la reactivación de la función primario-exportadora es la opción de crecimiento posible para una política económica que no pretende revocar la ofensiva que el imperialismo realizó contra el parque industrial brasileño; y todas estas características impiden o desalientan una política más fuerte de distribución del ingreso.

Veamos ahora las clases y fracciones de clase que, actuando como fuerzas sociales activas, son los personajes responsables de la cristalización e implementación de esa política de desarrollo.

La gran burguesía interna, fuerza dirigente del frente neodesarrollista, se encuentra distribuida en diversos sectores de la economía: industria, minería, gran construcción y la cúspide del agronegocio, que son las empresas exportadoras de productos agropecuarios. Lo que unifica a estas grandes empresas es la reivindicación del favorecimiento y de la protección del Estado en la competencia que ellas emprenden con el capital extranjero. La llamada globalización no produjo, al contrario de lo que defienden algunos

autores, una burguesía mundial homogénea (Martuscelli, 2010). Pues bien, la priorización de los intereses de esa fracción del gran capital interno por el Estado brasileño en los gobiernos Lula da Silva y Dilma Roussef, aparece en innumerables aspectos de la política económica. Un elemento fundamental es la búsqueda de superávits en la balanza comercial, que favoreció enormemente el agronegocio, la minería y otros sectores ligados a la exportación de productos agropecuarios y de recursos naturales. La política de financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), una poderosa institución financiera estatal que pasó incólume por la ola de privatización de la década de 1990, pasó a contar con un presupuesto muchas veces mayor que aquel que tenía en la década de 1990, y pasó a priorizar a un reducido número de grandes empresas predominantemente nacionales como receptores de los programas de préstamos a intereses subsidiados (Bugiato, 2012). La política de compras del Estado brasileño y de las grandes empresas estatales también cambió bajo los gobiernos neodesarrollistas. Esa política pasó a priorizar a las grandes empresas predominantemente nacionales o implantadas en Brasil. Finalmente, la política exterior del Estado brasileño, de la cual hablaremos en la segunda parte de este capítulo, se articuló con esa nueva política económica y también de modo a priorizar los intereses de la gran burguesía interna. Esa gran burguesía es la fuerza que más gana con la política neodesarrollista.

En el campo de las clases dominadas, el proletariado urbano y la baja clase media, a través del sindicalismo y del Partido de los Trabajadores (PT), han tenido una participación organizada en el frente neodesarrollista. Esas fuerzas fueron, en realidad, las fuerzas que crearon aquello que se iría a transformar en el instrumento partidista de ese frente (el PT). Lo que pasó desde entonces fue que ese partido —que luchaba a lo largo de la década de 1990 por la implantación de un Estado de bienestar social en Brasil y por el refuerzo del capitalismo de Estado— fue atraído por la gran burguesía interna, que venía haciendo crítica moderada al neoliberalismo, y en el cambio de la década de 1990 hacia la década de 2000, mezclando su tradición de origen con la insatisfacción burguesa, se convirtió de modo empírico y marcado por las circunstancias, en el creador y en el instrumento partidista del neodesarrollismo. El proletariado y la baja clase media continuaron presentes en el PT, sólo que ahora ocupando la posición de base social, pero no más de fuerza dirigente de ese partido.

Estos asalariados ganan algo con el neodesarrollismo. El crecimiento económico permitió una significativa recuperación del empleo y la política de reajuste del salario mínimo aumentó el poder adquisitivo de la base de la pirámide salarial. Las nuevas condiciones económicas y políticas favorecieron mucho la organización y la lucha sindical, permitiendo nuevas con-

quistas salariales de los trabajadores en un evidente contraste con aquello que ocurrió en la década de 1990 (Boito y Marcelino, 2011). Los sindicatos de trabajadores tienen representantes suyos, al lado de los representantes del gran empresariado, en innumerables organismos consultivos del gobierno. Han sido frecuentes también las campañas conjuntas organizadas por asociaciones de grandes empresarios de la industria y por las centrales sindicales para presionar al gobierno para dar protección aduanera a la industria local, y para bajar la tasa básica de interés de la economía. Como resultado de esa presión conjunta, es que el gobierno de Dilma procedió a cambiar las políticas de interés y cambiaria.

El campesinado también está presente en el frente neodesarrollista y también de forma organizada. El segundo gobierno de FHC persiguió y criminalizó a los movimientos campesinos; con el ascenso de Lula da Silva, esos movimientos tuvieron su derecho a la reivindicación reconocida por el gobierno. Las organizaciones de lucha por la tierra, empezando por la más importante, que es el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y organizaciones de campesinos y trabajadores rurales asalariados, como la Confederación de los Trabajadores en la Agricultura (Contag), representan al trabajador del campo. El campesino promedio está presente, principalmente, en la Contag y también en el sector de campesinos del MST. Reivindica asistencia técnica, financiamiento para la producción, mercado y precio para sus productos. Los gobiernos neodesarrollistas han atendido en parte estas reivindicaciones, con el financiamiento a la agricultura familiar, que creció mucho cuando se le compara con lo que había en la era FHC, y con programas de compras gubernamentales de la producción campesina (MST, 2009). El campesinado pobre, que incluye a los campesinos sin tierra o con poca tierra, reivindica la expropiación de las tierras ociosas y una política agresiva de apertura de nuevos asentamientos. Este sector campesino es el más marginado por el frente neodesarrollista. Los gobiernos Lula y Dilma redujeron mucho las expropiaciones de tierra. El agronegocio tiene un peso importante en la política neodesarrollista, hecho que bloquea la política de expropiaciones (Scarso, 2012).

Los trabajadores desempleados, subempleados, que viven del trabajo precario o "por cuenta propia", representan el punto extremo del frente neodesarrollista y entretejen con él una relación muy particular. Esta "masa marginal" reside principalmente en la periferia de los grandes centros urbanos del país y en el interior de la región Noreste. Conviene distinguir dos sectores en la masa marginal. Parte de esa masa marginal está organizada en movimientos populares reivindicativos, los llamados "movimientos de urgencia", como los movimientos por vivienda, los movimientos de desempleados y los movimientos de lucha por la tierra. De los movimientos de

lucha por la tierra ya hablamos. En cuanto a los otros dos, el más importante por su peso político y social es el movimiento de vivienda. Este movimiento está formado por muchas y variadas organizaciones con presencia en grandes y medianas ciudades brasileñas, movilizan decenas de miles de familias y se orientan por concepciones políticas distintas (Oliveira, 2010). Hay desde movimientos que reivindican sólo la casa propia para sus participantes, hasta aquellos que presionan por el cambio de la política habitacional del gobierno, o incluso que propagan la necesidad de luchar por el cambio del conjunto del modelo económico vigente. Las victorias de esos movimientos en la lucha reivindicativa aparecen, a nivel local, en la conquista de inmuebles y de terrenos urbanos por medio de la acción directa y, en el plano de la política nacional, en medidas gubernamentales de política habitacional. El efecto más importante de los movimientos de vivienda fue la alteración de la política de vivienda del Estado brasileño. Durante la década de 1990, el Estado central abandonó la política de construcción de vivienda popular. Al final del segundo gobierno Lula, fue creado el programa habitacional de gran amplitud denominado "Mi Casa, Mi Vida", que rompió con la omisión del Estado en esa área. Este programa continuó siendo implementado por el gobierno Dilma (*idem*).

Otra parte de la llamada "masa marginal" está social y políticamente desorganizada. Ella fue incluida en el frente neodesarrollista gracias a las políticas de transferencia de ingresos de los gobiernos Lula da Silva y Dilma Rousseff. El programa "Bolsa Familia", destinado a las familias que se encuentran abajo de la línea de pobreza, y el llamado "Beneficio de Prestación Continuada", destinado a ancianos y a personas con discapacidades, son los principales instrumentos de esa política. Esta masa pauperizada no interviene de forma organizada en el frente político neodesarrollista. Los gobiernos Lula y Dilma optaron por destinarles ingresos sin preocuparse —ni esos gobiernos, ni su partido, el PT— en organizarlos. Ellos forman una base electoral desorganizada y pasiva que está convocada a intervenir en el proceso político sólo por medio del voto para sufragar a los candidatos del frente neodesarrollista. La relación de los gobiernos del frente con esa base electoral proporciona continuidad a la tradición populista de la política brasileña. En la relación política populista, los trabajadores obtienen ganancias reales (y eso, al contrario de lo que afirman los observadores liberales para quienes el populismo sería mera "demagogia"). Sin embargo, ganancias muy limitadas y sus beneficiarios se mantienen política e ideológicamente dependientes de las iniciativas del gobierno.

Aunque amplio, heterogéneo y contradictorio en su composición de clase, el frente político neodesarrollista existe y actúa como tal. En momentos críticos del proceso político nacional, las fuerzas que lo integran actúan jun-

tas en el plano político, aunque entren en conflicto, muchas veces fuerte, en torno a cuestiones económicas como salario, derechos laborales y sociales, expropiación de la tierra y otras. Fue así en 2002, en la elección presidencial de Lula da Silva; en 2005, en la crisis política que llegó a amenazar la continuidad del gobierno Lula y que se conoció como "Crisis del Mensalão"; en 2006, en la reelección de Lula da Silva para la Presidencia de la República y, nuevamente, en 2010, en la campaña electoral victoriosa de Dilma Rousseff. En todos los momentos críticos citados, la supervivencia de los gobiernos neodesarrollistas estuvo amenazada y, en todos ellos, importantes asociaciones patronales, centrales sindicales, los movimientos campesinos por la reforma agraria, los movimientos populares por vivienda, así como el electorado pobre y desorganizado apoyaron con manifestaciones de los más diversos tipos o simplemente con su voto, los gobiernos Lula y Dilma. Al actuar así, tales fuerzas sociales, aunque movidas por intereses y objetivos distintos, evidenciaron formar parte de un mismo campo político.

La política exterior y el frente desarrollista

La política exterior del Estado brasileño bajo los gobiernos Lula y Dilma, debe ser entendida en el cuadro de los cambios políticos recientes. En primer lugar y sobre todo, ella debe ser entendida como parte del cambio ocurrido en el interior del bloque en el poder en Brasil. Es nuestro entendimiento, la política exterior de un Estado deriva de sus características del bloque en el poder que controlan ese Estado. En segundo lugar, ella resulta por razones distintas y en proporción menor, de la nueva presencia política de las clases populares en la política nacional. Es decir, a diferencia de las corrientes teóricas autodenominadas realista y neorrealista, que son las corrientes dominantes en el área de estudios de las relaciones internacionales, no consideramos al Estado como una institución homogénea, dotada de interés y de poder propios, y cuya política exterior estaría separada de la política interna. Los cambios en la política interna brasileña, que surgieron relacionados a cambios en el escenario internacional, explican la nueva política exterior de los gobiernos Lula y Dilma.

La política exterior de los dos gobiernos Lula fue un importante instrumento para el fortalecimiento de la gran burguesía interna. En ese periodo hubo un cambio en la posición internacional del Estado brasileño determinado por los intereses de esa fracción de clase. La burguesía interna brasileña se unió en torno a intereses comunes en el plano internacional, que fundamentalmente fueron: *1*) el apoyo del Estado para la conquista de nuevos mercados para exportación de sus productos y para la realización

de inversiones directas en el exterior; *2*) la prioridad para sus productos y servicios en las compras del Estado y de las empresas estatales, y *3*) una mayor protección del Estado al mercado interno. Para nosotros fue justamente por eso que los principales objetivos de actuación internacional del Estado brasileño fueron: *1*) el énfasis en las relaciones Sur-Sur; *2*) la prioridad dada a América del Sur; *3*) la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y *4*) las negociaciones y la cancelación de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas.

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue un elemento que contribuyó a la organización de la gran burguesía interna brasileña, y en este caso aproximó los intereses de esa fracción a los intereses de los movimientos populares y del movimiento sindical que habían hecho campaña contra la propuesta del ALCA. Veamos eso en detalle.

Había en realidad contradicciones al interior de la gran burguesía interna en lo que se refiere a la propuesta del ALCA. Pero a lo largo del proceso esas contradicciones perdieron importancia. La burguesía interna brasileña, en especial los sectores dedicados a la producción interna y latinoamericana de manufacturas (papel y celulosa, electrónicos, químicos, alimentos y bienes de capital), manifestaron oposición a la propuesta del ALCA desde el inicio de las negociaciones. Los sectores cuya producción se dirige hacia el mercado exterior (como el agronegocio, la siderurgia, calzado y textiles) mostraron simpatía al proyecto. El agronegocio tenía como objetivo el acceso al mercado estadounidense por medio de la disminución de los proteccionismos agrícolas practicados por Estados Unidos (Oliveira, 2003). Como los gobiernos estadounidenses no dejaron las políticas de protección a su agricultura, el agronegocio brasileño no tuvo motivos para presionar al Estado brasileño a firmar el tratado de libre comercio y acabó por sumarse a la posición de los sectores contrarios al ALCA.

Para defender sus intereses y definir sus demandas en el plano de la política exterior brasileña, la gran burguesía interna organizó la Coalición Empresarial Brasileña (CEB) en 1996. El objetivo de la CEB era organizar las demandas del empresariado y transformarlas en presión ante el gobierno en el proceso de formulación y conducción de las negociaciones hemisféricas. Por primera vez en la historia de la política exterior brasileña, las clases dominantes se reunieron en torno a una agenda común y de una composición multisectorial y nacional. La CEB fue creada tras la participación de algunos empresarios brasileños en el II Foro Empresarial de las Américas en 1996, en Cartagena (reunión de las burguesías latinoamericanas para la negociación de la propuesta del ALCA). En ese encuentro, que integraba las reuniones de negociación del ALCA, la burguesía brasileña se sorprendió por la preparación del empresariado estadounidense durante la

reunión y se sintió amenazada por su conocimiento técnico y su capacidad de influencia en el Estado de la Unión Americana. Coincidentemente o no, quedó acordado que el próximo Foro sería en Brasil, en Belo Horizonte. Con ello, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) vio la necesidad de ampliar su influencia y se dispuso a organizar el Foro (Oliveira y Pfeifer, 2006).

En el proceso de organización del Foro, la CNI logró reunir amplios sectores de la burguesía brasileña en torno a la necesidad de participación de éstas en la formulación, la negociación y la decisión de las negociaciones internacionales. La CEB se convirtió en un estándar de referencia para las demás negociaciones económicas internacionales entonces en curso, en particular la Ronda Doha de la OMC y las negociaciones del acuerdo Mercosur-Unión Europea. El activismo más intenso fue de los sectores proteccionistas, sobre todo las grandes y medianas empresas del sur y sureste del país. El agronegocio tuvo una actuación un poco paralela a la CEB (*idem*). Como forma de institucionalizar los canales de diálogo y consulta a la burguesía, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó secciones especiales de debate sobre las negociaciones económicas internacionales (Senalca y Seneuropa) y un Comité Empresarial Permanente.

Los movimientos populares y sindicales se organizaron en torno a la llamada Campaña Nacional Contra el ALCA (CNA) que reunió a 55 organizaciones, destacando: la Central Única de los Trabajadores (CUT), el Movimiento de los Sin Tierra (MST), las pastorales sociales, la Confederación Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), la Consulta Popular, la Marcha Mundial de las Mujeres, el Partido Socialista de los Trabajadores Unificados (PSTU) y algunos sectores del Partido de los Trabajadores (PT). En su mayoría, esas organizaciones fueron creadas a partir de la lucha por la redemocratización del país y en las luchas contra el neoliberalismo, y esa articulación ya había realizado el Plebiscito de la Deuda Externa en el año 2000. El movimiento contra el ALCA comenzó en 1997, pero la organización de la Campaña se dio en 2001. El objetivo de la Campaña era realizar trabajo de base y educación popular para concientizar y movilizar a la población para presionar al gobierno a no firmar el tratado (Silva, 2008).

La campaña realizó un plebiscito popular en 2002, cuya metodología se basaba en la realización de cursos de formación masivos sobre el impacto político y económico del ALCA. Fueron diseñados diversos materiales didácticos para el trabajo popular como cartillas, videos y folletos. La campaña se dividía en comités estatales y locales, esparcidos en todo el territorio nacional, los cuales realizaban debates en escuelas, barrios, universidades, iglesias, radios y televisiones locales a fin de movilizar a la población y recabar firmas. El plebiscito obtuvo más de diez millones de votos y más del

95% eran contrarios a la entrada de Brasil en el ALCA. Esta articulación, además de reunir gran parte de la izquierda brasileña, ejerció fuerte presión sobre la decisión del gobierno brasileño, en especial del gobierno petista, cuya base participó intensamente en esa movilización. La lucha contra el ALCA unió gran parte de esos sectores populares en la lucha contra la profundización del neoliberalismo en la región (*idem*). Podemos decir que la lucha contra el ALCA contribuyó a la afirmación de una plataforma neodesarrollista que pasó a ser reivindicada —con objetivos y definiciones particulares, e incluso contradictorios—, tanto por las organizaciones de las clases trabajadoras como por los representantes de la gran burguesía interna brasileña.

El ALCA fue uno de los principales temas de la disputa electoral del 2002 que opuso a los candidatos del PSDB y del PT. Pues fue justamente a partir de 2001, un año antes de la elección, que el gobierno FHC comenzó a mostrar una posición más asertiva en relación a la negociación del acuerdo, mientras que el PT mostraba oposición a la propuesta. Según las declaraciones de Lula, en función de las asimetrías hemisféricas, el ALCA sería más otro proyecto de anexión de las economías latinoamericanas a Estados Unidos que un proyecto de integración (Oliveira, 2003). La posición petista quedó aún más explícita con la elección del embajador Samuel Pinheiro Guimarães para el cargo de secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, al inicio del gobierno de Lula. Guimarães era reconocido por su divergencia con la propuesta del ALCA.

Sin embargo, en los primeros años de su mandato, el gobierno no abandonó las negociaciones y pasó a defender la propuesta de ALCA light, que permitía a los Estados miembros asumir niveles de compromisos diferentes en el marco del ALCA, conduciendo negociaciones bilaterales o plurilaterales. Esa actitud causó bastante incomodidad a los sectores organizados de la Campaña Nacional contra el ALCA, y acabó incluso dividiendo esa gran articulación de izquierda entre opositores al gobierno (PSTU), base de apoyo del gobierno (PT y CUT) y críticos del gobierno y defensores de reformas estructurales en la sociedad brasileña (MST y Consulta Popular). Es importante decir que el Estado brasileño utilizó las negociaciones de la OMC, y entre el Mercosur y la Unión Europea, como contrapeso a las negociaciones del ALCA. Según Thorstensen (2001), estas tres negociaciones entrelazan y permiten que el Estado brasileño juegue estratégicamente en el escenario internacional. Desde el punto de vista brasileño, estas tres negociaciones significaban: relaciones asimétricas entre Estados imperialistas y dependientes, amenaza a la industria brasileña y una expectativa de la disminución de los proteccionismos agrícolas. Como forma de obtener ventajas y ganar tiempo en las negociaciones del ALCA, el Estado brasileño intentó

demostrar simpatía a las negociaciones con la Unión Europea y, al mismo tiempo, actuó en el órgano de solución de controversias de la OMC, en los paneles del algodón y azúcar, demostrando su capacidad de actuación contraria a Estados Unidos y a la Unión Europea en el ámbito multilateral (Vigevani, 2005:14). Por otro lado, Estados Unidos buscó disminuir la influencia de Brasil en América Latina y presionar la firma del ALCA por medio de la negociación de acuerdos bilaterales con los países andinos (Chile, Colombia y Perú), caribeños y con los demás miembros del Mercosur, en particular Uruguay y Paraguay.

En función de eso, el gobierno Lula, desde el inicio de su mandato, buscó fortalecer el Mercosur y otras iniciativas de integración de América del Sur, como la aproximación del Mercosur y de la Comunidad Andina de las Naciones y la Iniciativa de Integración en Infraestructura Sudamericana (IIRSA), como forma de contraposición a las relaciones con los Estados imperialistas (en especial, Estados Unidos y Europa).

Las nuevas elecciones presidenciales con matices antineoliberales y progresistas (Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador y otros) contribuyeron en un primer momento para el fortalecimiento de esas iniciativas. El Estado brasileño pasó a apoyar y financiar gran parte de las obras de infraestructura regional a través de la IIRSA y, al mismo tiempo, impulsó la internacionalización de las empresas brasileñas hacia América Latina, vía línea de crédito especial del BNDES. Con ello, de cierta manera se constituyó más que un proceso de integración regional, un proceso de cooperación política entre los diferentes proyectos de desarrollo nacional en la región que favoreció la expansión del capitalismo brasileño hacia la región.

Cabe decir, el Estado brasileño respetó las decisiones del Estado boliviano de nacionalización del gas que involucró los negocios de Petrobrás y renegoció el tratado de la usina hidroeléctrica de Itaipú con el Paraguay a pedido de este último. Se destaca la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) en 2008, que además de incorporar a IIRSA, creó el Comité de Defensa Sudamericano (CDS) para contraponerse a la OEA, teniendo un importante papel en la contención del intento de golpe de Estado en Bolivia en 2008. Otras acciones brasileñas también demostraron un posicionamiento opuesto al de Estados Unidos en el escenario político internacional, que puntualmente son: *1*) el rechazo a la invasión de Irak en 2003; 2) ofrecer la sede al presidente hondureño, Manuel Zelaya, en la embajada brasileña; 3) el posicionamiento en la negociación sobre la producción de uranio enriquecido en Irán y en la cuestión de la instalación de las bases militares estadounidenses en Colombia, entre otros.

Además de eso, la política exterior tuvo como objetivo ampliar y profundizar las relaciones Sur-Sur, creó coaliciones como el G-20 en la OMC, par-

ticipó en el Foro India Brasil y Sudáfrica (IBAS), participó en la misión de paz de la ONU en Haití (Minustah) y se acercó a Estados del continente africano y de Oriente Medio, así como a China y Rusia. Esas relaciones trajeron grandes beneficios a la burguesía interna brasileña al aumentar el acceso a nuevos mercados para la exportación de productos manufacturados y garantizar la instalación de empresas brasileñas en esos territorios. Después de la cancelación del ALCA en 2005, la Coalición Empresarial Brasileña (CEB) tuvo su papel disminuido y transferido hacia las secretarías y departamentos de comercio exterior de la CNI, de la FIESP y de los grandes grupos económicos. En 2004 se formó el Consejo Empresarial Brasil-China, liderado por la Compañía Vale do Río Doce y compuesto por corporaciones nacionales de minería, energía, papel, celulosa, alimentos y construcción civil que tenían interés en exportar hacia China o en participar en su gran mercado. El aumento de las exportaciones hacia América Latina y demás regiones contribuyó, junto a otros elementos, a la disminución del desempleo en el país.

En resumen, podemos decir que la cancelación de la propuesta del ALCA, el aplazamiento de las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea y de las negociaciones de la Ronda Doha, forman parte de la política de los gobiernos Lula de garantizar una protección del Estado a la gran burguesía interna en disputa con el capital extranjero. El fortalecimiento de la integración con América Latina y la profundización de las relaciones con los Estados dependientes, contribuyeron para que la gran burguesía interna brasileña pudiera también expandirse y de cierta forma competir con el capital imperialista.

Bibliografía

Boito, A. y P. Marcelino (2011), "Decline in unionism? An analysis of the new wave of strikes in brazil, Latin American perspectives", *Riverside*, vol. 38, núm. 5, sep.

Bugiato, C. (2012), *O papel do bndes na expansão dos negócios da burguesia interna brasileira, Trabalho apresentado no viii workshop empresas, empresários e sociedade, realizado na universidade federal do paraná*, Curitiba, de 29 a 31 de maio, Digit.

Kovarick, l. (1975), *Capitalismo e marginalidade na américa latina*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Martuscelli, D. (2010), "A burguesia mundial em questão", *Revista Crítica Marxista, Campinas,* núm. 30, disponible en <http://marxismo21.org/

wp-content/uploads/2012/07/ad-martuscelli.pdf>, p. 29-48, consultado el 29 de julio de 2013.

Nun, J. (2001), *Marginalidad y exclusión social*, México, Fondo de Cultura Económica.

Oliveira, A.J. (2003), "O governo do pt e a alca, política externa e pragmatismo", *Estudos avançados, São Paulo*, vol. 17, núm. 48, disponible en <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a23.pdf>, pp. 311-329, consultado el 29 de julio de 2013.

Oliveira, A.J. (2010), *Os movimentos sem-teto da grande São Paulo*, Campinas, Dissertação (mestrado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas.

Oliveira, A.J. y A. Pfeifer (2006), "O empresariado e a política exterior do Brasil", en H. Altemani y A.C. lessa (org.), *Relações Internacionais do Brasil, temas e agendas*, São Paulo, Saraiva.

Scarso, A. (2012), "E a reforma agrária, presidenta dilma?", en *Jornal Brasil de Fato*, São Paulo, 10 de abril, disponible en <http://www.brasildefato.com.br/content/e-reforma-agr%c3%a1ria-presidentadilma>, consultado el 29 de julio de 2013.

Dos modelos económico-sociales en Argentina: principales estrategias y contradicciones

Alejandro Rofman*
Carlos Fidel**

Introducción

Nos proponemos presentar y discutir los contenidos básicos de dos modelos de organización de la sociedad, que enmarcan los senderos por los que se configuran y transitan los actores políticos y sociales, hoy en pugna en Argentina. En rigor, los dos modelos vienen delimitando los ejes de las políticas económicas y sociales —tanto estatales como privadas— del proceso de acumulación de capital en nuestro país desde hace décadas.[1]

En los inicios del año 1976, desde el abandono del esquema de sustitución de importaciones —basado principalmente en la dinámica del mercado interno—, un modelo neoconservador se reinstala con mucha mayor intensidad, cuando la última dictadura cívico/militar, con un régimen de terror estatal, comienza a implantar una política concentradora del ingreso, de fuerte e irrestricta apertura al mercado externo.

A lo largo de este trabajo nos centraremos en la presentación de lo acontecido en los años de la post dictadura y pondremos nuestro foco en el proyecto que se inicia en el 2003. Desde una mirada analítica, presentaremos las principales características de dos modelos en pugna por hegemonizar el poder con el fin de componer la esfera económica-social en la sociedad argentina. Aquí los denominamos: "progresista y de empleo", frente a otro que definimos como "conservador y de mercado". Posteriormente presentamos las principales características de la aplicación práctica de ambos modelos en las últimas décadas, exponiendo los posibles escenarios que pueden acontecer en el país.

* Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Asesor de la Comisión Nacional de Microcrédito. Investigador principal del CONICET en CEUR/CONICET.

** Docente investigador Consulto Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

[1] La primera parte del trabajo se encuentra en Rofman y Fidel (2012), "Modelos económicos-sociales en Argentina: la disputa continúa", en José Luis Calva (coord.), *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina*, México, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos.

En adelante el lector encontrará un abordaje de la historia social y económica actual, enfocado centralmente en un acontecer pleno de conflictos y/o acuerdos que atraviesan la trama de la coyuntura actual, posteriores a que la Alianza Cambiemos ganó las elecciones a fines de 2015. Por lo anterior, esa parte del trabajo está encarado poniendo el acento en los escenarios inmediatos que se van dibujando en la realidad cotidiana a partir de la descripción de los procesos económicos y sociales que suceden en el espacio público nacional.

En la medida que se examina un proyecto que está en plena marcha, no podemos disponer de certezas plenas de lo que va a surgir como desenlace obligado de su transcurrir en determinados plazos y escenarios en que, eventualmente, ese desenlace va a tener lugar. Daremos cuenta al respecto, de opiniones de analistas con sólida formación, que se aventuran a predecir un final profundamente perjudicial para los más amplios sectores de la sociedad que se inscriben en los mayoritarios segmentos de la misma, de bajo nivel adquisitivo para afrontar su subsistencia.

En nuestro país hay valiosos antecedentes cercanos de los muy dañinos impactos que inevitablemente se produjeron en la trama social colectiva, cuando experiencias neoconservadoras previas se derrumbaron, con el consiguiente de un muy elevado costo social a los sectores menos favorecidos de nuestra sociedad.

Nuestro enfoque es dejar al lector que arme su propia respuesta sobre el futuro del desenvolvimiento económico y social a partir de las evidencias que ilustran el transcurrir del proceso de acumulación hoy vigente en Argentina.

Al cierre del estudio haremos mención a los perfiles de una política económica que a medida que se va consolidando rediseña el mapa económico y social, en el cual va dejando actores sociales favorecidos, mientras otros son perjudicados por el proceso de acumulación y distribución que recorre un itinerario neoconservador, repleto de iniciativas que configuran un ramillete de contra reformas que se encaran desde el poder y reestructuran el Estado, el que se va modificando a medida que implementa el proyecto encarado por la gobernante alianza política-social denominada Cambiemos.

Principales sucesos precedentes

Reflexiones en torno al desenvolvimiento de Argentina

La exposición del trabajo requiere un antecedente ineludible de una rápida caracterización histórica de la República Argentina, señalando los aspectos

relevantes de la temática que abordamos. Como la mayoría de otros países de América, Argentina se constituye como república hace alrededor de 200 años, en una coyuntura internacional favorable propiciada por cambios en los centros de poderes imperiales; al tiempo que se produce la consolidación de las fuerzas políticas locales que se inclinan hacia una transformación independentista. En esos momentos, por lo menos en el campo de las ideas, se inicia el esbozo del diseño y la controversia de dos proyectos fundacionales que recorren su acontecer histórico.

Un proyecto representa el propósito de configurar una nación agroexportadora, sustentada en las ventajas naturales estáticas que provienen de los extensos territorios y la fertilidad natural de la región pampeana; tierras que fueron apropiadas de manera brutal despojando a los pueblos originarios, y además contando con una mano de obra dócil y barata de trabajadores del campo, llamados "gauchos".

El otro modelo de organizar el país representa la propuesta de un esquema productivo diversificado, que intenta dinamizar las ventajas del agro combinadas con la ampliación de los sectores de base industrial. Esta proposición se basa en el hecho de que Argentina se abrió a las corrientes de inmigración que, por oleadas, provenían de las zonas más pobres de Europa, las cuales poblaron el extenso territorio y fueron construyendo los asentamientos urbanos, en especial un intenso flujo se localizó en la ciudad puerto de Buenos Aires. Los grandes centros urbanos se expandieron luego de la mitad del siglo XX con el aporte de las migraciones internas y de las corrientes provenientes de los países limítrofes.

Los dos proyectos transitaron distintas etapas de confrontación. En el siglo XX, en los momentos que los países centrales pasaban por crisis económicas, como la de los años treinta, o por guerras mundiales, en Argentina se producían fenómenos de industrialización que se sustentaban en la sustitución de importaciones.

En la dimensión política, la organización republicana estaba atravesada por distintas fuerzas políticas que tenían visiones institucionales diferenciales: algunas estaban impregnadas de sostenes autoritarios, otras eran más democráticas más o menos participativas. El mapa político se expresó, en varias ocasiones, con intervenciones de gobiernos militares y en la configuración de una disminuida ciudadanía. En ese contexto, se fue conformando un Estado que en todos sus estamentos mostraba, a su interior y en relación con la sociedad civil, ensambles débiles, poco eficientes y corruptos; sumado al hecho de que la mayor parte de la población era y es urbana,[2] pero con la característica de que la morfología de ocupación del territorio devino en

[2] Alrededor del 80% del total de la población.

urbes desestructuradas, fragmentadas, exponiendo un mapa con la mayoría de población localizada en unas pocas ciudades.

En el último cuarto del siglo XX, en marzo de 1976, a partir de la interrupción del Estado de derecho por el último golpe militar llevado a cabo por una alianza ideológica entre sectores militares y civiles, se produjo un proceso de cambio en los soportes de organización estatal, institucional y la organización económica-social: por ello se fue delineando un nuevo trazado de las relaciones sociales que modificó sustancialmente a la distribución del ingreso y la estructura de las fuentes de trabajo. Es de señalar que en el período que gobernó la dictadura cívico-militar, la deuda externa se incrementó en alrededor de 465% (Fidel, Tomaso y Farias, 2010).

Los actores que apoyaron el golpe institucional se unían en una misma visión fundacional que buscaba instituir un nuevo modelo de país. Respaldados en la fuerzas de la represión, se intentó instaurar un proceso que derivara en un nuevo "proceso y orden de organización" social, mediante la aplicación de políticas económicas y sociales enmarcadas en una burda y esquemática versión del paradigma neoliberal.

Con algunas variantes, el proyecto neoliberal continuó posteriormente a la recuperación de la democracia, los gobiernos que comienzan a partir de 1983 adoptaron el discurso que predominaba a nivel global, al tiempo que se fue consolidando una configuración de un mundo de hegemonía unipolar de Estados Unidos. La estrategia económica y social sostenía la eficiencia imbatible del funcionamiento del libre "mercado", mecanismo para disponer de los recursos por donde debería transitar el eje y la forma de organizar la sociedad y, luego, con la incorporación de las tecnologías de base digital se aceleraron los modos de integración al resto del mundo. A partir de fines de los ochenta, se implementaron acuerdos de liberalización de los canales de comercialización, en principio entre cuatro países limítrofes del sur de América.[3] En los años posteriores el Mercosur se fue ampliando a otros países de la región como miembros plenos o asociados.

Los efectos socioeconómicos de las políticas públicas aplicadas en los noventa

El gobierno que asume a fines de los ochenta con el sostén de los votos, acentúa la morfología socioeconómica que se fue estableciendo en la década de los noventa, la cual se reflejó en un alto nivel de concentración de la riqueza en segmentos muy reducidos de la población; en la desconcentración y achi-

[3] En 1991 se conformó el Mercosur, integrado por Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina.

camiento de la incidencia del aparato y funciones estatales; en la inconexión de la actividad del sistema bancario y financiero respecto al comportamiento productivo; y en el desacoplamiento de los eslabonamientos productivos internos y la intensa transnacionalización empresarial de los circuitos productivos, de servicios y financieros.

La política de tipo de cambio establecida en los noventa, promovió las importaciones y obstaculizó las exportaciones, especialmente las de orígenes industriales. En consecuencia se fue estructurando un fuerte proceso de desindustrialización; en tanto que el perfil económico, utilizando las ventajas fijas y naturales, se fue especializando en la ampliación de la frontera productiva del sector primario y en el crecimiento de los procesos de transformación de esa producción. La ampliación del crédito hipotecario orientó a un segmento significativo de las nuevas inversiones hacia el sector de la construcción y el mercado inmobiliario, ampliando la oferta de bienes inmobiliarios de los segmentos más caros, creando nuevos productos en zonas cerradas en área suburbanas o en complejos habitacionales con sofisticados satisfactores internos al terreno.

Esta considerable conversión de la producción y el consumo fue acompañada por una descomunal expansión de la segregación social y la fragmentación territorial. Una de las principales consecuencias en la dimensión territorial, especialmente en el uso, distribución y apropiación del espacio urbano, fue que tendió a profundizar la segmentación socioespacial y constructiva.

También se registró la ampliación del desempleo, aunado a la aparición de la expansión de relaciones laborales informales y exclusión social, que afectó especialmente a los sectores históricamente más vulnerables, sumando de manera creciente nuevos afectados por el brutal empequeñecimiento de las posibilidades concretas de inserción en el mercado laboral.

Incorporado al anterior escenario, es de señalar el descreimiento y descomposición de toda forma orgánica y representativa del funcionamiento de distintas instituciones políticas, culturales y, en menor medida, las de carácter religioso y educativas (Fidel, Tomaso y Farias, 2007).

El diseño del "plan de convertibilidad", a cargo del ministro de Economía, Domingo Cavallo, se comenzó a aplicar en 1991. Tenía como un eje central, en el trazado interno, el de generar las bases para fundar una plena estabilidad de las variables monetarias de largo plazo. Dicho objetivo se respaldaba en la creación de una unidad monetaria directamente ligada al comportamiento del dólar estadounidense, conformando de tal modo un instrumento de política monetaria rígido que acotaba la cantidad de unidades monetarias que circulaba internamente a la medida disponible de reservas en divisas exter-

nas. Uno de los objetivos de este instrumento fue acotar y ajustar el comportamiento del gasto público a la disponibilidad de monedas extranjera. Conviene recordar que para sostener este modelo, en el periodo referido al gobierno, a cargo de Carlos Saúl Menem, la deuda externa se incrementó en un 120 por ciento.

A la dimensión anterior se le sumaba un eje de política externa que buscaba abrir íntegramente la economía argentina al mercado mundial, con las metas de procurar la modernización de los procesos de producción y consumo, adoptando las nuevas tecnologías de base digital en la comunicación y organización de los circuitos de producción y circulación de los bienes y servicios.

NUEVO SIGLO: INICIO DE OTRO MODELO

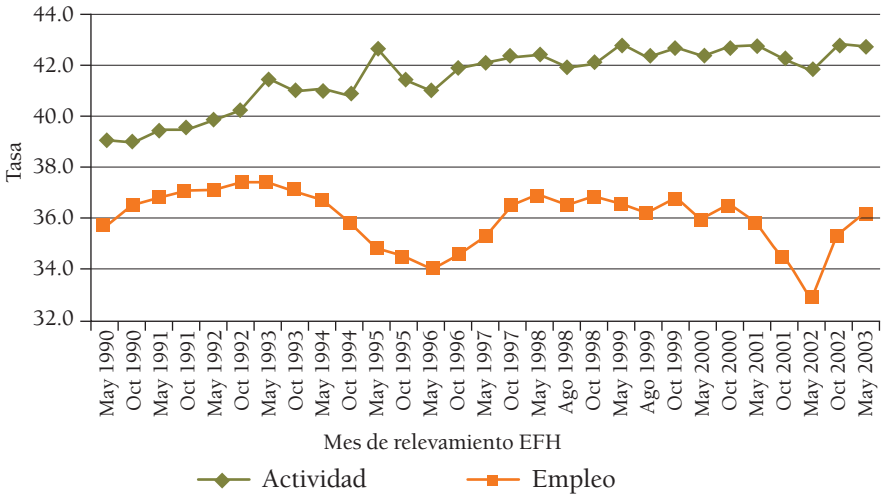
Como se ha presentado en los apartados anteriores, la profunda transformación de la sociedad argentina, que en el año 1976 se planteó sostenida en la brutal represión y obturando el funcionamiento de las instituciones democráticas, no culmina con la definitiva puesta en marcha de las estrategias contenidas en ese modelo. De ello se encargará, con fuerte intensidad, a seis años de la vuelta a la democracia, el periodo menemista y su continuación: el del gobierno radical de Fernando de la Rúa.

La aplicación de distintas variables del modelo neoliberal transitó en ese lapso por intensos altibajos en el comportamiento de la producción y el empleo, creando las condiciones de inestabilidad que culminó con la fuerte crisis monetaria, productiva, social y política de fines del años de 2001. Una de las "rarezas" de la historia es que el economista ultraliberal Domingo Cavallo, el autor y ejecutor del plan de convertibilidad (1991), fue justamente ministro de Economía cuando se desató la crisis; así se asistió a que el creador del programa neoliberal, fue luego el que ocupó el lugar del sepulturero del mismo, teniendo que renunciar acompañado por el rechazo de la mayoría de la población.

Tras el derrumbe de la política económica neoliberal —basada en un tipo de cambio fijo para favorecer el desarrollo de una estrategia de pago viable de la deuda pública, de amparo a los capitales especulativos financieros y de apertura externa favorecedora de las importaciones sustitutivas de la producción y el trabajo nacional— un nuevo escenario se inició.

En el 2002 se desató una desarticulación social, institucional, económica y financiera que tuvo efectos múltiples. A nivel de las respuestas sociales se registraron:

GRÁFICA 1
TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO PARA EL TOTAL DE AGLOMERADOS URBANOS DESDE MAYO DE 1990 HASTA MAYO DE 2003



FUENTE: INDEC, EPH Continua.

- Acentuación de las búsquedas de salidas individuales, muchas de ellas, optando por los senderos informales y/o al margen de la legalidad.
- Profundización y desarrollo de los lazos sociales y la creación o ampliación de nuevos movimientos sociales basados en organizaciones de índole asociativas y solidarias.

En esta última dimensión hay que marcar ciertos modos de organización de nuevos movimientos sociales. Señalaremos los principales: los motivados por los afectados por la crisis del sistema bancario; los de carácter territorial urbano, diferenciando las distintas corrientes de los movimientos de desocupados (piqueteros), algunos inaugurando nuevas modalidades de construcción del hábitat y/o formas productivas, y también emergieron nuevas modalidades asociativas en torno a asambleas barriales, fenómeno que se registró especialmente en la ciudad de Buenos Aires. Algunas de estas formas organizativas de base popular fueron efímeras, mientras otras resisten el paso del tiempo.

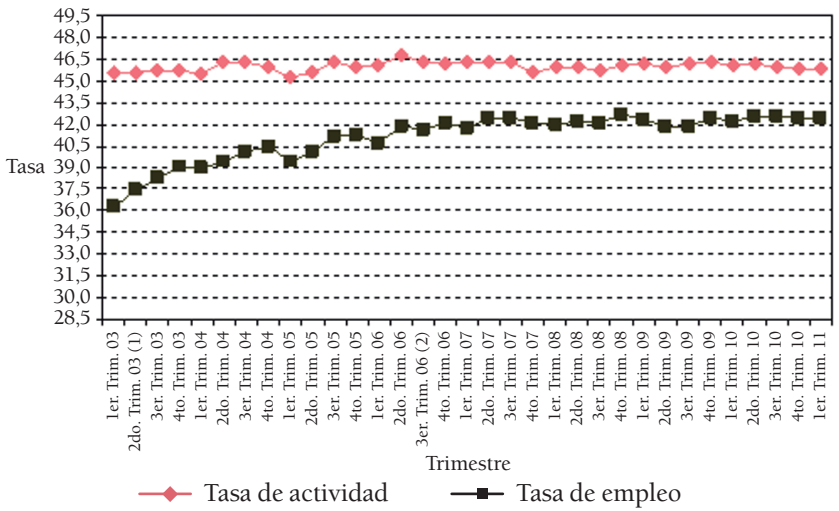
Desde el Estado se adoptaron respuestas tardías, la estrategia gubernamental se desplazaba como si la crisis fuera una recesión más y/o un pasaje transitorio por una catastrófica situación inevitable que cada cierto periodo atraviesa al país. En el plano social, se empezó a distribuir una transferencia de ingresos, consistente en una suma de dinero en efectivo destinada a la población más expuesta a la crisis. La administración y gestión de los pe-

queños montos asignados a los responsables de las familias expulsadas del mercado laboral, fue resuelto unilateralmente desde la esfera del Estado. Su instrumentación estuvo marcada por procedimientos pocos transparentes y sin una activa participación de los actores sociales involucrados.

A partir del año 2003 y hasta nuestros días, desde el gobierno nacional se propuso decididamente —con avances y retrocesos, aciertos y errores— *desplegar una política económica y social basada en una sociedad de trabajo, inclusiva y con creciente redistribución progresiva del ingreso.* Los logros están a la vista y las asignaturas pendientes no son pocas. Lo más destacado de este período, aún abierto, *es la valorización del trabajo como eje central del proceso de recuperación de la economía que en 2002 sufrió el más importante retroceso desde 1930.* En ese sentido, es de destacar que el producto nacional de Argentina creció sostenidamente a tasas del orden de 9% durante el período 2003-2008, acoplado a una fuerte tasa de crecimiento del empleo.

GRÁFICA 2

EVOLUCIÓN TRIMESTRAL DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO EN EL TOTAL DE AGLOMERADOS DESDE EL PRIMER TRIMESTRE DE 2003 EN ADELANTE



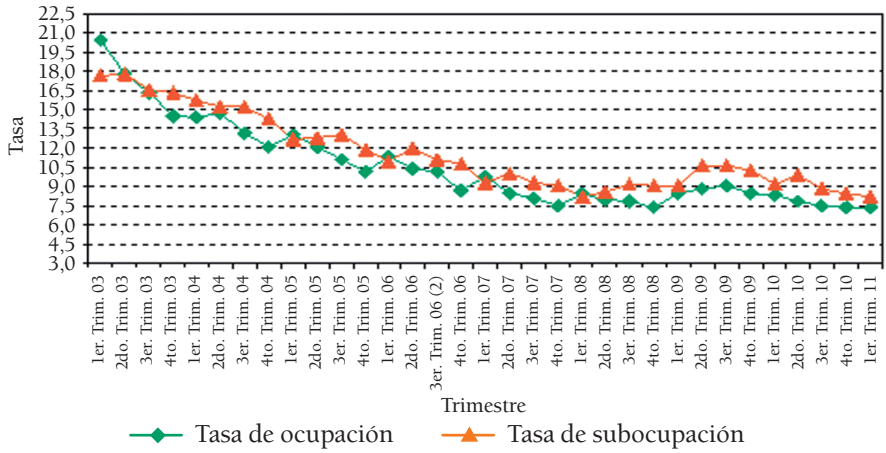
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos, EPH, República Argentina, INDEC.

La traslación del efecto del ciclo acelerado de crecimiento económico entre el año 2003 y 2008 sobre el mundo del trabajo, se verificó de modo positivo en la creación de más de cuatro millones de empleos, la mayoría de ellos de carácter formal, unido a la reducción de las situaciones de carencias sociales de millones de argentinos y en las mejoras obtenidas en las remuneraciones básicas de los trabajadores activos y pasivos.

Esta misma lógica de la política económica se traduce en la estrategia que se diseñó para enfrentar el impacto altamente negativo de la crisis del capitalismo mundial que se desató en los países centrales en septiembre de 2008. La política de respuesta a esa crisis, que emanó del gobierno nacional, consistió en la defensa irrestricta de las fuentes de trabajo en todo el territorio nacional. Las decisiones que se han venido adoptando demuestran fehacientemente cuál es el perfil de la citada estrategia. No se verificó el cierre de ninguna fuente importante de trabajo, política que se instrumentó con la presencia protagónica del Estado, que llevó a cabo iniciativas de múltiples facetas apoyadas por los trabajadores involucrados. Este modelo contrasta con la persistente destrucción de plazas laborales que se verificó en otras economías, tanto de países periféricos como centrales. Diariamente, las noticias que llegaban desde tales países ilustran sobre el recurrente proceso de cierre de empresas y de expulsión de centenares de miles de trabajadores de sus empleos.

GRÁFICA 3

EVOLUCIÓN TRIMESTRAL DE LAS TASAS DE DESOCUPACIÓN Y SUBOCUPACIÓN EN EL TOTAL DE AGLOMERADOS URBANOS DESDE EL PRIMER TRIMESTRE DE 2003 EN ADELANTE



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos, EPH, República Argentina, INDEC.

Otro aspecto que es necesario señalar es lo referido a la reestructuración de la deuda externa. Conviene recordar que con la crisis de diciembre de 2001, Argentina entró en cesación de pagos (*default*) de su deuda externa. Esa situación se mantuvo hasta el 14 de enero de 2005, cuando se comenzó a transitar por la operación de "canje" de la deuda en *default*. La renegociación de la deuda externa fue un trámite complejo, los acreedores que aceptaron el canje recibieron el pago con descuento importante, alrededor del

76%. La renegociación incluyó al FMI y a otros organismos internacionales, a quienes se les irían pagando las deudas.

En diciembre de 2005, el gobierno de Néstor Kirchner decidió pagar la deuda con el FMI, por un total de 9 810 millones de dólares, utilizando las reservas internacionales que alcanzaron en ese momento un monto de 28 mil millones de dólares. El pago en parte fue financiado por Venezuela, quien compró obligaciones argentinas por 1 600 millones de dólares. Casi al mismo tiempo, Brasil también canceló la totalidad de su deuda con el FMI. En Argentina, el superávit del comercio exterior permitió que en septiembre de 2006, las reservas volvieran a alcanzar el nivel previo a la cancelación total de deuda con este organismo; posteriormente las reservas monetarias en moneda externa continuaron creciendo.

El gobierno de la presidenta Cristina Fernández continuó con la negociación de pagar la deuda externa pendiente, uno de los acreedores era el denominado Club de París, al que se le debían unos 6 500 millones de dólares; otros fueron tenedores privados de bonos de la deuda argentina por unos 20 mil millones de dólares. La negociación del pago de la deuda externa implicó fuerte tensiones internas, pero su implementación permitió un mayor margen en el diseño de la política económica y social.

En el periodo analizado, la ampliación de la demanda global creó un indeseado fenómeno colateral: el resurgimiento de la inflación. Los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) no coinciden con las apreciaciones de las consultoras privadas, creando un debate todavía no resuelto. Sin embargo, más allá de cuál es la cifra más cercana a lo que acontece en la realidad, es indudable que el nivel de precios sube cada mes; y el sector donde más se incrementan los precios es el de bienes y servicios de consumo masivos.

¿Cómo explicar esta situación? Puede tener muchas respuesta y seguramente en cada actividad puede haber una justificación distinta. Nuestra mirada se dirige a señalar en el origen al movimiento de la inversión bruta interna. La misma tiene un componente externo, en ese sentido a las inversiones de origen estadounidense, en los últimos años se le agregaron europeas, canadienses, brasileñas y en cierta medida las mexicanas; muchas de ellas se incrementaron notablemente. Las inversiones de capitales internos, especialmente en el sector industrial, las realizadas por las medianas y pequeñas empresas, también crecieron. Pero se viene produciendo una doble situación: por un lado, las expectativas de que van a seguir subiendo los precios lleva a que los empresarios preventivamente aumenten los precios de sus productos; aunado a que las inversiones son insuficientes para atender la ampliación y la demanda total.

En síntesis podemos puntualizar los principales aspectos de la política económica y social instrumentada a partir de 2003:

- Manejo gubernamental administrado del tipo de cambio: flexible, con compras y ventas de la autoridad monetaria para evitar fuertes apreciaciones.
- Reestructuración de la deuda externa.
- Mayor margen de autonomía de la política interna en relación con los organismos multilaterales de crédito.
- Superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.
- Altas reservas de moneda externa.
- Cuentas fiscales equilibradas o superavitarias.
- Políticas para sostener el nivel de empleo.
- Activa política económica de apoyo al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.
- Activa política social de transferencia de ingresos destinados a mejorar las condiciones de vida de los segmentos más desposeídos.
- Impulsos en la generación de espacios de funcionamiento de la economía social.
- Ampliación y profundización de los convenios y los intercambios con los países de la región.

Para comprender el actual apoyo ciudadano que registra el gobierno, también hay que considerar otras iniciativas de transformación que se llevaron a cabo en otras dimensiones de la gestión gubernamental, tales como los derechos humanos individuales y colectivos, agregado a las iniciativas institucionales, culturales y sociales. Su análisis no está comprendido en este trabajo, sin embargo su abordaje es imprescindible para tener una visión completa del proyecto que se inició en el año 2003.

Escenarios posibles

El futuro escenario de la política económica y social argentina va a transitar por una u otra de las opciones que se ilustran en la tabla 1. Si se persiste en la defensa de una estrategia basada en la sociedad de trabajo, el esperado proceso de recuperación de nuestra actividad productiva —que conserva vitalidad en amplios sectores y respaldo financiero tanto estatal como privado— se puede aguardar un renovado proceso de desarrollo con equidad social. El otro modelo, ya experimentado por los argentinos a partir de 1976 hasta el 2001, sólo depararía un fuerte retroceso de carácter regresivo con efectos altamente destructores del tejido productivo y social.

Para una comprensión integral de los dos modelos en pugna, damos cuenta en la tabla 1 de cuáles son los componentes básicos de las acciones políticas, así como sobre sus protagonistas singulares y sus beneficiarios en cada una de las dimensiones donde se manifiestan los procesos característicos de dichos modelos.

Se puede reconocer la fuente de inspiración del modelo del "empleo" en el pensamiento keynesiano, en tanto que el modelo "conservador" emerge de la teoría económica neoclásica. En la realidad, la aplicación de los dos modelos no se realiza como si fueran dos estrategias absolutamente diferenciadas; hay zonas grises donde se pueden registrar políticas de uno u otro modelo a lo largo del periodo considerado; lo que queremos señalar es el predominio de una estrategia sobre la otra.

En los tiempos por venir hay muchas opciones, sin embargo, sostenemos que se enmarcan en los senderos siguientes:

Seguir profundizando el modelo progresista de sociedad de trabajo con un esquema progresista, incorporando las rectificaciones que correspondan y agregando todas las medidas que los vayan perfeccionando.

Volver a recorrer el camino que descansa en el funcionamiento del mercado de matriz conservadora, con los costos sociales y económicos que manifiestan sus resultados en el registro de la historia.

Desde nuestra perspectiva, enunciamos que la profundización de la política "progresista" o de afianzamiento de la sociedad de trabajo, requiere mayor acentuación presente y futura *de la redistribución del ingreso y la riqueza.*

En el amplio conjunto de iniciativas a adoptar figuran, en lugar destacado, decisiones relativas a la extensión de las difundidas y exitosas experiencias de emprendimientos provenientes de la "economía social", solidarias y no atadas a fines de lucro, en el espacio de los sectores populares urbanos y rurales. Asimismo, deben sumarse renovadas estrategias de impulso a la formalización del empleo y a la extensión de la regulación laboral en sectores del trabajo aún carentes de normas ajustadas al derecho de trabajo, así como la rápida formalización de los trabajadores no registrados y la abolición de las formas de "tercerización" del empleo. Los anteriores aspectos tendrán que ocupar los objetivos más relevantes de la agenda pública para poder sostener el modelo del empleo en el tiempo.

Además, el fortalecimiento de las prácticas que desde el punto de vista social y ambiental constituyen el modo operativo tradicional de los agricultores familiares, tendrán que asumir creciente presencia. Ello se torna una meta pendiente necesaria, en tanto que es un modo de producción mayoritario en actores sociales localizados en el agro argentino.

Las necesarias modificaciones al sistema tributario, la sanción de una nueva Ley de Entidades Financieras —cuyo proyecto está en inicio de

TABLA 1
CONTENIDOS BÁSICOS DE ACCIONES POLÍTICAS
Y BENEFICIARIOS DE LOS DOS MODELOS EN DISPUTA

Primera parte

Dimensiones o procesos	*Modelo económico progresista o de Sociedad de Trabajo*	*Modelo económico conservador o de Sociedad de Mercado*
Economía	Sostenida por la deliberación política.	Se convierte en el dominio de los técnicos sobre la política.
Estado	Actor principal en la economía de un país, fijando prioridades productivas con el conjunto de la sociedad.	Marco jurídico para la realización y protección de los negocios de las corporaciones.
Mercado	Mercado sometido a los controles estatales. Aliento especial a los procesos solidarios basados en la economía social.	Mercado sin controles estables; economía sometida a la ley de la oferta y la demanda dominada por los grandes grupos económicos.
Agro	Actividad productiva basada en procesos social y ambientalmente sustentables. Aliento de la agricultura familiar destinada a lograr la plena soberanía alimentaria nacional. Agricultura con agricultores.	Actividad tendiente a la consolidación de una economía agroexportadora basada en procesos rentístico-financieros. Agricultura sin agricultores.
Industria	Depende del desarrollo del mercado interno y de la limitación de las importaciones; industrialización para sostener el empleo urbano y crear valor agregado.	El consumo de productos industriales depende de la importación: desindustrialización nacional.
Organización del mercado mundial	El país se desarrolla a través de tramas productivas diversificadas, con reparto equitativo de excedentes entre los agentes económicos involucrados, integrándose al comercio internacional a través de acuerdos regionales.	Países especializados en determinadas producciones en términos de ventajas comparativas estáticas, abandonando otras a la importación. Argentina como país agrícola-ganadero.
Mundialización	Organización de acuerdos regionales (MERCOSUR, UNASUR) que se insertan con agenda propia al capitalismo global.	Globalización como única lógica del capitalismo para todas las regiones por igual, que beneficia a los países centrales.
Riqueza	Redistribuida por el Estado, lo que supone la democratización del acceso al crédito, al capital, a la tecnología, al conocimiento y al excedente económico.	Teoría del derrame: primero acumular y después distribuir. La distribución depende de las relaciones de poder dentro de la sociedad, que determinan un dominio acentuado del sector más concentrado.
Crecimiento	Mercado interno como instrumento de integración nacional. Esto supone la desconexión de los precios internos de los externos, mediante el cobro de	El dinamismo de una economía se logra por el desarrollo del mercado externo; por eso se supone la necesidad de salarios bajos para hacer más competitivas las exportaciones.

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

Dimensiones o procesos	*Modelo económico progresista o de Sociedad de Trabajo*	*Modelo económico conservador o de Sociedad de Mercado*
Crecimiento	los derechos de aduana a la exportación por parte del Estado y la limitación de importaciones.	
	Segunda parte	
Crédito	Debe expandirse a empresas y personas. La obra pública financiada por los créditos locales o de banca pública regional (Banco del Sur).	Disminución del crédito barato; y endeudamiento externo del país para la realización de obras públicas.
Balanza comercial/ fiscal	Superávits mellizos genuinos desde el año 2003 en adelante (el fiscal y el de comercio exterior).	Déficits compensados con más endeudamiento externo.
Tipo de cambio	Tipo de cambio alto y competitivo que garantice la salida exportadora creciente, torne los productos cada vez más competitivos y amortigüe la competencia externa de los productos importados. Impuestos selectivos contra el ingreso irrestricto de divisas para especulación.	Tipo de cambio libre, preferentemente bajo para permitir la importación de bienes del exterior provenientes de las grandes multinacionales (maquinarias, bienes de consumo, productos intermedios, etc.) Posibilidad de entrar y salir libremente con capitales, a un tipo de cambio prefijado para negocios financieros de cortísimo plazo.
Empleo	Intenta fortalecer el empleo formal en las aglomeraciones urbanas y del área rural a través del incremento de la actividad productiva, con la agregación de valor y de los servicios asociados a ella, estimulando el incremento del empleo.	Intenta fortalecer la ganancia del capital concentrado, con políticas de ajuste y flexibilización del trabajo.
Salarios	Salarios como determinantes del desarrollo del mercado interno. A mayor salario mayor gasto; a mayor gasto más crecimiento de las industrias y mayor empleo. Salario real creciente.	Salarios bajos para hacer más competitivos los productos, porque el salario se considera como la mayor incidencia en el valor final del producto. Para esto hace falta una masa de desempleados a modo de hacer que sea menor la demanda de trabajo que la oferta.
Impuestos	Sobre los beneficios y la riqueza acumulada y sobre la exportación de bienes con alto contenido de renta de la tierra.	Impuestos bajos sobre la riqueza, alentando la supuesta capitalización de los más ricos; y bajas tasas porcentuales sobre las ganancias.
Tipo de interés	Aliento a tasas de interés activas iguales o menores que la tasa de inflación y otorgadas con criterios selectivos según grupo social y destino productivo, con subsidios para bajar las tasas citadas lo máximo posible.	Total libertad del sistema financiero para fijarlos, sin prioridades ni beneficios selectivos.

tratamiento en el Congreso— y normas de control sobre los numerosos emprendimientos mineros, así como la aplicación total de la nueva Ley de Medios Audiovisuales, formaron también parte esencial de este proceso en marcha de profundización del modelo de sociedad de trabajo.

Los poderes reales que conforman la oposición al intento de acentuar un perfil progresista y de afirmación del proceso de redistribución progresiva del ingreso y la riqueza, sin duda se expresarán de manera enconada acentuando su oposición con rasgos destituyentes. La resolución de las tensiones de los dos modelos en pugna no tiene un pronóstico único y necesario, depende de múltiples cuestiones que inciden en la configuración y despliegue del bloque del poder hegemónico.

En el tema que estamos analizando, es de señalar la tensión entre dos conjunto de actores: por un lado, las estrategias y acciones concretas de los actores con poderes reales que actúan en el escenario político y económico; por otro, en una sociedad plural y democrática como es la Argentina actual, las opciones de la mayoría de los ciudadanos serán los que marquen el rumbo y el ritmo del cambio que adopte el país.

Estrategia y contradicciones del modelo conservador o de Sociedad de Mercado en la Argentina actual

En este apartado abordaremos una serie de consideraciones generales sobre el diseño de la política económica y social de signo neoliberal, que se ha instalado desde el inicio de la gestión del gobierno nacional a partir del 10 de diciembre del año 2015.

El propósito es examinar críticamente los actuales núcleos de poder político y económico que se situaron en las esferas gubernamentales, los que fueron modificando la acción estatal, con la finalidad de identificar las repercusiones que se están produciendo en el desempeño de los sujetos sociales localizados en el país.

Uno de los interrogantes que atraviesa esta parte del trabajo es identificar las razones de por qué ganó las elecciones del 2015 la Alianza Cambiemos con un proyecto "económico conservador o de mercado". Es de señalar que uno de los rasgos de esa alianza está conformada por una parte de la fuerza política tradicional denominada "Partido Radical", que estaba en franca decadencia pero que mantenía una representación en casi todo el territorio nacional, que se acopló a una nueva fuerza política denominada PRO conducida por el ingeniero Mauricio Macri.

Dicho político es hijo de un poderoso empresario inmigrante italiano que llegó a Argentina después de la segunda guerra y que se enriqueció en este

país encarando diversos negocios; particularmente se dedicó a la obra pública, ampliando notablemente su patrimonio en los tiempos de la última dictadura cívico-militar que gobernó el país aplicando una fuerte represión entre 1976 hasta 1982.

La Alianza Cambiemos configuró una "maquina electoral" muy eficaz y que utiliza modernos instrumentos discursivos e intervenciones operativas de soporte digital de última generación. Esa máquina electoral se presentó como una fuerza que iba a mantener y mejorar los derechos sociales y económicos que se habían avanzado en la gestión anterior. Además, los medios de comunicación más concentrados apoyaron abiertamente esta opción política, enfrentándose a la gestión de Cristina Fernández.

En una porción de la población había una cierta fatiga política de la corriente política que había gobernado 12 años, además los candidatos no eran los que generaban la mayor simpatía y consenso en buena parte de la ciudadanía; tampoco supieron presentarse como una fuerza superadora de la gestión anterior.

En los párrafos anteriores se encuentran sintetizados unos de los aspectos que explican políticamente las razones de por qué una fuerza de derecha conducida por un empresario ganó las elecciones de fines de 2015.

Circunstancias contextuales

En las elecciones realizadas en noviembre de 2015, la alianza electoral arriba citada obtuvo los votos necesarios para ganar en una segunda vuelta por 2% de diferencia con el segundo agrupamiento político, la que postulaba una continuación de la política económica y social vigente entre 2003 y 2015. Así, se instala en el gobierno nacional el frente político "Cambiemos". De este modo se da inicio al modelo político y económico neoconservador, instrumentando un régimen neoliberal sustentado en una estrategia extractivista, localizados en las actividades agrarias y financieras. Se configura, de esta forma, un proyecto económico que robustece los excedentes de la renta de la tierra que se generan en el sector primario, sumado a las ganancias procedentes de la valorización especulativa de la renta financiera.

Los antecedentes previos y más recientes al proyecto económico que se está implementando, se pueden ubicar en la iniciativa de construir un capitalismo neoliberal que se llevó a cabo en la última dictadura cívico-militar. En ese tiempo, para ser implementado el proyecto, la administración se apoyó en violentas medidas represivas, dejando a miles de ciudadanas y ciudadanos desaparecidos, sumado a la represión de personas que sufrieron la prisión y el exilio, a fin de acallar por la fuerza la protesta colectiva a la aplicación del proyecto. Dicha experiencia autoritaria estuvo orientada a poner

en vigencia aspiraciones fundacionales de un nuevo perfil de la sociedad argentina, profundamente regresivo desde el punto de vista social, con el consiguiente impacto en la destrucción de actividades productivas de capital nacional, un creciente proceso de desempleo en el sector industrial y una generalizada inequidad en la distribución de la riqueza (Rofman, 1999, 2000, 2012).

El plan culminó con una crisis sistémica en 1983, que aceleró el fin de la dictadura y posibilitó la entrada nuevamente al régimen de representación democrática, con un gobierno que atravesó momentos de intensas turbulencias provocadas por los efectos, en el tiempo, de la experiencia neoliberal económica y contribuyó a la derrota electoral del partido de ideas moderadas que había sucedido al régimen militar represor.

En el año 1989 asume el gobierno el presidente Carlos Menem, de perfil peronista neoliberal. Ese gobierno, en 1991 aplica un modelo económico basado en los principios clásicos del monetarismo, que es denominado de "convertibilidad", supuestamente destinado a combatir de raíz al proceso inflacionario galopante que se produjo en las postrimerías de 1989 y prosiguió en los dos años subsiguientes.

Para combatir a la hiperinflación se obliga al Estado a implantar una estrategia de contención de la emisión monetaria a partir de la obligatoriedad de que el Banco Central Argentino (BCA) requiera que el valor de la masa monetaria circulante se debe ajustar al volumen de las reservas en moneda extranjera de dicho banco. Como se señaló anteriormente, se establece así un sistema de canje libre entre el dólar y el peso, cuya cotización se establece en una paridad totalmente ficticia (uno a uno), con el compromiso de que si las reservas del BCA se reducen, se disminuye el nivel del circulante disponible en el BCA y en poder de las personas. Así, sólo tal base monetaria se puede expandir si aumentan las reservas en moneda extranjera en poder del citado banco. El tipo de cambio queda congelado en la relación uno a uno, dándole al capital financiero especulativo la posibilidad de extraer excelentes rentas si se invierte en el sistema financiero interno a tasas elevadas y se reexportan luego de un tiempo en la moneda en que se incorporó al país. La inversión financiera reemplaza a la que se requiere para incrementar el nivel de la producción, y el negocio especulativo se convierte en la principal fuente de ganancia de un sector caracterizado de inversores de corto plazo con las reservas de dólares. Al mismo tiempo, la deuda pública en dólares que se había expandido durante la dictadura, obliga —para ser amortizada en tiempo y forma— a vender activos estatales (empresas públicas que se privatizan). Este ingreso de divisas para pagar deuda, a falta de otras fuentes genuinas, cubre la demanda de divisas para el objetivo precitado hasta que el agotamiento del proceso de ventas de activos en poder el Estado significa una

barrera infranqueable para detener la "bola de nieve" del endeudamiento, única opción disponible si no hay recursos en poder del Estado.

Cuando a finales de esa década no hay más activos para vender, el modelo se agota, pues no hay más ingresos extraordinarios y la balanza comercial se torna negativa por la revalorización de nuestro peso debido al congelamiento de la paridad cambiaria. El gobierno neoliberal dura hasta el año 1999, cuando por resultados de las elecciones gana el gobierno por una alianza del partido radical con ciertas fuerzas reformistas. Esta alianza no modificó el modelo económico de "convertibilidad fija" y el derrumbe se tornó inevitable dos años después. La deuda crecía porque se renovaba con el peso de los intereses, hasta que en un momento los acreedores (fines de noviembre del 2001) resolvieron no prestarle más al gobierno argentino ante la inseguridad de su capacidad de repago. Sobrevino el previsible derrumbe de todo el esquema económico, lo que llevó a una generalizada crisis del sistema monetario y social a fines del 2001.

Después de un lapso de transición plena de incertidumbres políticas y sociales, se va consolidando las conjunción de las fuerzas políticas y económicas que van encauzando la salida de la crisis, la que comienza con la estrategia de acumulación que implementa el gobierno de Néstor Kirchner a partir de mayo del 2003, de perfil neodesarrollista y valorativa del aporte del trabajo como principal motor de crecimiento.

Es ineludible hacer referencia a que en el desarrollo histórico el proceso de acumulación de capital y la distribución del excedente se centró en la etapa del neoliberalismo, en la valorización financiera y en el predominio del mercado como espacios sobresalientes, mientras en el interior de las relaciones sociales, se dirimían los conflictos económicos y sociales, propios de las tensiones que se ampliaban por efecto del modelo económico liderado por los sectores más concentrados del capital nacional e internacional (Fidel, 2013, 2014, 2015, 2016).

A la vez, en respuesta a la gravedad de los efectos sociales regresivos generados por la aplicación irrestricta de las recetas del capitalismo neoliberal, surgió un proyecto respaldado por el rol principal del trabajo como generador de valor y en el que el Estado asumió un papel prominente para compensar y superar las desigualdades estructurales de un capitalismo feroz y desigual.

Desde su evolución fundacional, el país transitó —en su devenir histórico luego de la Organización Nacional de 1853— por dos modalidades diferenciadas de crecimiento expresadas en una puja permanente entre dos matrices de procesos de acumulación capitalista. Uno, el predominante entre 1853 y comienzos de la década de los cuarenta (en el siglo pasado) a través de un proyecto librecambista de cuño liberal, agroexportador y de definida

inserción en la división internacional del trabajo, en ubicación subordinada y dependiente impuesta por el capitalismo a escala internacional, en la cual un grupo reducido de actores se apropiaba del excedente que se generaba por aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas de la fertilidad de las tierras agrarias, que posibilitaba el proceso agroexportador muy potente vigente hasta la crisis de 1930.

El otro esquema productivo signado por una visión de ruptura, aunque sea parcial con el rol de economía subordinada al capital internacional, adoptando una estrategia de ampliación de la producción económica, se verificó en periodos nunca muy extendidos, en donde se intentó avanzar en la concreción de los derechos y aspiraciones de las mayorías populares a partir de un patrón de acumulación independiente. Para ello, utilizó los atributos esenciales de una estrategia económica y social atada al predominio central del mercado interno como ámbito privilegiado de resolución del perfil productivo, de la distribución del ingreso y participante dinámico del proceso de sustitución de importaciones, a partir del impulso a la industrialización pesada, semipesada y liviana al interior de nuestras fronteras.

Esa estrategia se contrapone al modelo llamado neoliberal, configurando un proyecto caracterizado por la vigencia de un régimen de valorización de la fuerza de trabajo, aumentando el valor del salario real y el fortalecimiento de la capacidad de consumo de bienes manufacturados de origen nacional. En tanto, se va definiendo un sistema económico de carácter mixto, con presencia activa del Estado para propender la igualdad social y la distribución crecientemente equitativa de los ingresos de sus habitantes e intentando desvincularse del dominio del capital financiero concentrado, a través de la reducción significativa de la deuda externa en dólares y del correspondiente peso de los intereses de dicha deuda sobre el presupuesto nacional. Este esquema se hizo evidente en todo el tramo final de la primera década de este siglo bajo la conducción presidencial de Néstor Kirchner, primero, y después de Cristina Fernández de Kirchner. Esta etapa reciente del proyecto nacional, con avances y retrocesos, con no pocas asignaturas pendientes significativas, funcionó en Argentina desde la brutal crisis económica y social de fines del siglo XX y el cierre del año 2015.

A lo largo de esa década y media, el gobierno recorrió un sendero muy novedoso que se adaptaba y sorteaba los obstáculos internos y externos, por lo que podríamos marcar varias fases en la búsqueda de diseñar un modelo de mayor ocupación y valorización de la fuerza de trabajo, asociado a la generación de una amplia e innovadora política de inclusión social y extensión de los derechos ciudadanos.

Primero se sostuvo en un aprovechamiento integral de los significativos ingresos tributarios sobre los productos del sector primario exportables im-

pulsados por los altos precios internacionales. Posteriormente se basó en la fortaleza del salario real y de la búsqueda del pleno empleo de los recursos de capital y trabajo interno, aunque experimentando dificultades para repetir las elevadas tasas de crecimiento económico del tramo 2003-2010, ante la carencia de ingresos en divisas suficientes para sostener el proceso de transformación de la base productiva interna con capacidad de desarrollo autónomo desligada del oneroso capital internacional.

Esa estrategia político-social impulsó una intensa transferencia de flujos de ingresos destinados a la población más desposeída. A la par, empujados por la ampliación de la demanda interna, especialmente concentrados en los sectores que producen los bienes salarios, se instrumentaron medidas gubernamentales para sustituir las importaciones de bienes y servicios, con estímulos en la investigación e innovación, que resultó en la reindustrialización de la economía.

El diseño y aplicación de esa estrategia requería de un alto grado de soberanía y autonomía del proyecto. Es por ello que se cortó todo vínculo con el FMI. Se descartó de modo sistemático la imposición de las recetas de los organismos multinacionales de crédito; por ello, se realizaron acciones para renegociar y pagar la deuda externa, lo que llevó a un fuerte desendeudamiento del país.

La estrechez del ingreso de divisas —dada la caída de los precios de los bienes agroexportables— y las restricciones para expandir la economía por el estrangulamiento externo, dificultaron seriamente el desarrollo de la economía en la última etapa del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).

Las elecciones del año 2015, con el cambio de gobierno, implicaron someter a la sociedad argentina a un balance del periodo 2003-2015, que mostraba evidentes avances en generación de empleo, obtención de niveles de salario real promedio inéditos y progresos ininterrumpidos en una más justa distribución del ingreso, pero expresaba problemas derivados de la falta de las suficientes divisas para sostener el proyecto a mediano y largo plazo. Estas dificultades obligaron a adoptar medidas restrictivas de la libre disponibilidad por parte de habitantes y empresas de recursos en moneda extranjera, la llamada "restricción externa", que produjo irritación en sectores medios y rechazos de exportadores (gravados con fuertes impuesto a las exportaciones) y de las trasnacionales, condicionadas para enviar libremente remesas de utilidades y dividendos a sus casas matrices.

Estas circunstancias y una muy intensa campaña de desprestigio liderada por los medios masivos de comunicación, que apoyaban la "liberalización" de las restricciones a las empresas, crearon un clima adverso al gobierno nacional en vísperas de la elección presidencial del 2015.

Principales semblantes del modelo conservador

En noviembre de 2015, con un discurso preelectoral plagado de gestos y promesas difusas, el ingeniero Mauricio Macri superó a su contrincante, por un margen mínimo, en las elecciones democráticas en una votación conocida como "segunda vuelta electoral". Sin embargo, desde un inicio ejerció su gobierno como si la diferencia hubiera sido muy amplia y tuviera el respaldo total de los ciudadanos para forjar un extenso conjunto de medidas de contrarreformas de los beneficios sociales y económicos heredados de la gestión presidencial anterior. La estrategia de gestión fue adoptar un gobierno de estilo empresarial, conformando una capa de operadores gubernamentales, con gran parte de los funcionarios que ocupan los lugares más importantes que provienen de las cúpulas de las empresas privadas.

Desde un inicio, el gobierno de la Alianza Cambiemos ejerció la administración para durar por lo menos dos periodos, estableciendo las bases para la construcción de un modelo extractivista de crecimiento basado en los negocios agroindustriales destinados a la exportación y la ampliación de la renta financiera, como en las décadas de fines de los ochenta y los noventa del siglo pasado. Sustentado en ese esquema estratégico fue reorganizando la estructura de la sociedad y del Estado; instalando nuevos cauces y formas de acumulación y distribución desigual de la riqueza, concentrado el ingreso en la cúpula del poder económico y financiero.

El gobierno de Macri encontró un país altamente desendeudado con un trazado de política social sustentada en programas de transferencias progresivas de ingreso y con avances significativos en el desarrollo de los procesos productivos y de distribución, basados en la organización de actividades encuadradas en la "economía social" (Corragio, 2011).

En los primeros días, el equipo de gobierno aprovechó a fondo el lapso de su gestión inicial donde la reacción opositora no se manifestó. Las citadas decisiones supusieron otorgarle al sector agroindustrial exportador —altamente concentrado en la propiedad de la tierra en pocas manos, y que cuenta con la colaboración de núcleos exportadores muy poderosos— beneficios extraordinarios a través de la reducción de impuestos a las ventas al exterior y de la devaluación del peso. Estas actividades, además, se encontraban respaldadas por sectores financieros que solventaban la siembra, la cosecha y comercialización de cereales y oleaginosas destinada al mercado mundial. De este modo, dicho sector privilegiado captó rentas de la tierra y de la actividad financiera muy elevadas a costa del salario real de los trabajadores que vieron cómo crecía en forma desmesurada (el 40% en los primeros doce meses) el costo de los bienes y servicios de subsistencias (alimento, vestimenta y tarifas de luz, gas, agua y transporte). En ese periodo se registró una

fuerte transferencia de ingresos a los actores más concentrados que operan en el sector primario, para acentuar el esquema de producción sojero que viene instalándose en el campo, extendiendo la obtención de rentas extraordinarias a otros productos del sector (Giarraca y Teubal, 2008).

Simultáneamente se encaró un fuerte endeudamiento externo del gobierno nacional para financiar el déficit de la balanza de pagos y el del sector público a través de la obtención de préstamos altamente oneroso, favorecido con el muy bajo nivel de endeudamiento heredado de las gestiones anteriores. El funcionamiento de los diversos niveles de los aparatos del sector público, las remesas de utilidades y dividendos producto de la inversión extranjera, la amortización y pago de intereses de la deuda estatal, los viajes al exterior y la compra de divisas sin límites para atesoramiento por particulares y empresas, comenzaron a ser saldadas con recursos externos. El rojo en las cuentas públicas se acrecentó sensiblemente al bajar los impuestos arriba consignados, sumados a que cae la actividad económica por la reducción del consumo popular y fracasa el proceso devaluatorio como supuesto estímulo a las exportaciones. En ese contexto, la balanza comercial no ofreció signos positivos para obtener recursos genuinos, y los dólares que ingresaron fueron casi exclusivamente para ser destinados a la especulación financiera. De cada cinco dólares que ingresaron con total libertad y sin ningún control al país, desde el inicio del año 2016, sólo uno acrecentó la inversión productiva. El resto se orientó al negocio de compra de bonos estatales, que rendían una muy elevada tasa de interés (del 26% a los 30% anuales), situación desconocida en cualquier otro país del mundo.

En la dimensión monetaria, es de señalar que en el régimen anterior, la alta ocupación del empleo y el nivel del salario por sobre la tasa de inflación, generaban un nivel de demanda global en permanente ascenso. El nuevo gobierno produjo una fuerte devaluación, la que, por el aumento de los precios internos resultó en una reducción del salario real.

Esa pérdida del valor del salario fue estimada, a nivel oficial, en el primer año de gobierno neoliberal, entre ocho a diez puntos porcentual del salario promedio, según los diferentes sectores productivos. Este año, las negociaciones salariales entre sindicatos y empresas, y la remuneración del sector público a sus empleados, sólo han servido para compensar el incremento de precios esperado para todo el año 2017. El gobierno lo calculó a inicios del año en un nivel no superior al 17%, pero estimaciones privadas a nivel empresarial ya lo han recalculado en el 23% o 24%, o sea que la relación sindical-empresarial y el Estado han convalidado de forma definitiva la caída del poder adquisitivo de los sectores populares en cerca del 10%, y esa reducción de la capacidad de compra de la población de ingresos medios y bajos

ha quedado definitivamente confirmada y no forma parte de una discusión pendiente en el seno de la sociedad.

Ante el debilitamiento de la demanda interna que hace 20 meses viene cayendo en forma sistemática el valor de las ventas en pesos constantes del comercio minorista (según la central empresarial CAME), el gobierno pretende que el crecimiento económico venga por el lado de la "oferta". Es decir, que se aumente la tasa de inversión y el monto de las exportaciones. Esta estrategia económica descansa en la idea teórica del pensamiento de la economía ortodoxa de que la oferta crea su propia demanda. De este modo se postula una visión opuesta del proceso de crecimiento vigente durante el lapso 2003-2015. En esta estrategia se omite toda consideración a los niveles de la demanda que no estén asociados directamente a la creación de bienes y servicios necesarios para impulsar la oferta de inversión y de las exportaciones.

Esta visión del modelo de acumulación es fundamental para comprender los cursos de acción que la política económica va adoptando. Así, la expansión debe buscarse a partir del estímulo a los empresarios para que inviertan, pero sin asegurarles otra salida a sus productos que lo que les garantiza la vía exportadora. Esta ruptura, entre oferta como variable autónoma del crecimiento y demanda como variable dependiente, desacopla a toda iniciativa destinada a fomentar el consumo interno que, en otras palabras, implicaría una política de ingresos y salarios robusta. Los grandes grupos económicos operan así como eslabones para fortalecer el comercio internacional y se desempeñan en un escenario restringido a aquella producción que tiene ventajas comparativas estáticas como ya las consignamos. La consecuencia fundamental de este proyecto es que el salario es definitivamente un costo, a incorporar a los criterios de rentabilidad que se manejan para competir internacionalmente.

La visión de este modelo de crecimiento, de neta adhesión a la visión ortodoxa, deja librado a las fuerzas del mercado la potenciación de su actividad, que depende del libre intercambio de bienes y servicios a nivel internacional. El aprovechamiento integral de las ventajas comparativas naturales supone un corsé rígido en el tiempo que reduce la capacidad de innovación y congela el modo de inserción de la economía nacional en el ámbito mundial. Para ello es fundamental la plena apertura de las fronteras nacionales y la reducción de costos como consigna central para ser un espacio económico competitivo inserto en el mercado mundial. Descarta la exploración de la posibilidad de abrir la economía a la innovación tecnológica para crear eventualmente ventajas competitivas dinámicas, sólo posibles si efectivamente se adopta un proyecto estimulador de la apertura a la investigación

científica articulada a la industria que promueva la aplicación de cambios tecnológicos.

El modelo actual desestimula toda medida proteccionista que pueda eventualmente trabar el ingreso de insumos a menores costos de los que se podrían producir internamente, y se estimula la incorporación de bienes de consumo o de inversión que reduzcan los costos productivos.

En la medida que el proyecto ortodoxo o de restauración conservadora tiene un fuerte vínculo con la especulación financiera a nivel internacional, también se postula la plena apertura de los flujos monetarios desde y hacia el país. Para atraer capitales especulativos, la tasa de interés se mantiene con un fuerte sesgo positivo, superior a la tasa de inflación, lo que acelera la inversión de corto plazo para especular, y se contiene cualquier aumento de precios-costos que dañen la competitividad internacional en permanente búsqueda. Una tasa de interés pasiva elevada, además sirve como herramienta para desalentar inversiones —sobre todo de las pequeñas y medianas empresas— destinadas al consumo interno, a fin de no crear demanda elevada por la expansión laboral, pues ello provocaría los consiguientes reclamos salariales que perjudicarían el objetivo de bajo costo de la fuerza de trabajo. El nivel de recursos para inversiones productivas descansa en este enfoque básicamente en la confianza de la política económica oficial que la vigencia de un mercado sin restricciones ni regulación estatal, la libertad de girar dividendos y utilidades a las casas matrices y el libre juego de los movimientos financieros impulsará automáticamente la inversión productiva de origen externo y en el paso siguiente: "lloverán dólares", como prometieron a poco de instalarse las nuevas autoridades. Pero como ya dijimos, los ingresos de dólares sólo sirven, en su gran mayoría, para la inversión especulativa (la llamada "bicicleta financiera") y las bajas entradas de ahorro externo en el año 2016 no ha alcanzado ni siquiera para financiar las remesas de las filiales a las casas matrices de las multinacionales. El sistema financiero, entonces, se convierte en una fuente privilegiada para generar elevada tasa de ganancia al capital concentrado y no cumple la función de prestar recursos a los pequeños y medianos empresarios. El crédito a las empresas fue el año pasado menos de la mitad que el promedio para los principales países latinoamericanos.

Esta construcción del modelo de acumulación de la restauración neoliberal requiere además de una política desvalorizadora del precio de la fuerza de trabajo. En ese sentido, desde que asumió la Alianza Cambiemos en diciembre de 2015, se registró en la industria una pérdida de 58 mil puestos de trabajo (dato sin estacionalidad). Este año la caída de la producción industrial es menos negativa e incluso se ha tornado positiva desde mediados de año,

pero siempre en relación a los datos muy deprimidos del año 2016, lo cierto es que todavía no ha logrado alcanzar el nivel del año 2015.

Sin embargo, es de señalar que esa relativa recuperación refleja el impulso de los sectores que son inestables en las contrataciones y/o de baja intensidad en el uso de fuerza de trabajo. Tal es el caso del empleo que genera la obra pública y las exportaciones de la actividad agropecuaria más concentrada. En el caso de las inversiones estatales en infraestructura, realizadas en vísperas electorales, son funcionales para obtener adhesión en la renovación parlamentaria de octubre de este año, pero de dudosa permanencia luego de dichos comicios dado el elevado déficit fiscal que tal estrategia ha generado.

La repetida insistencia en el discurso gubernamental fue convertir el país en un "supermercado del mundo", se contradice con la información oficial que marcó una fuerte caída de la producción industrial hasta mediados de este año y la leve recuperación posterior aún muy distante de compensar las fuertes pérdidas entre noviembre de 2015 y junio de 2017. En la actividad alimenticia, en 2016 se expulsaron casi dos mil puestos de trabajo netos, y en los últimos meses continuó siendo paradigmático el conflicto en torno al cierre de la planta de productos alimenticios Pepsico, decisión oficial avalada por el mismo gobierno que adoptó una posición activa y represiva a favor de la empresa (Instituto de Trabajo y Economía-Fundación Germán Abdala, 2017).

Esta estrategia económica, que descarta a la fuerza de trabajo en su rol de consumidor y se centra en considerarla un costo que hay que reducir en forma, como en el caso del ejemplo citado, acentúa la sensación de generalizado temor a la pérdida del empleo, sensación que se nutre en las condiciones reales de disminución del trabajo asalariado, lo que desalienta reclamos laborales de los trabajadores.

Ante las diversas respuestas defensivas de los sindicatos que responden a los intereses de sus bases, conjugado a los movimientos sociales populares y de los desempleados, la respuesta gubernamental fue incrementar las medidas represivas callejeras.

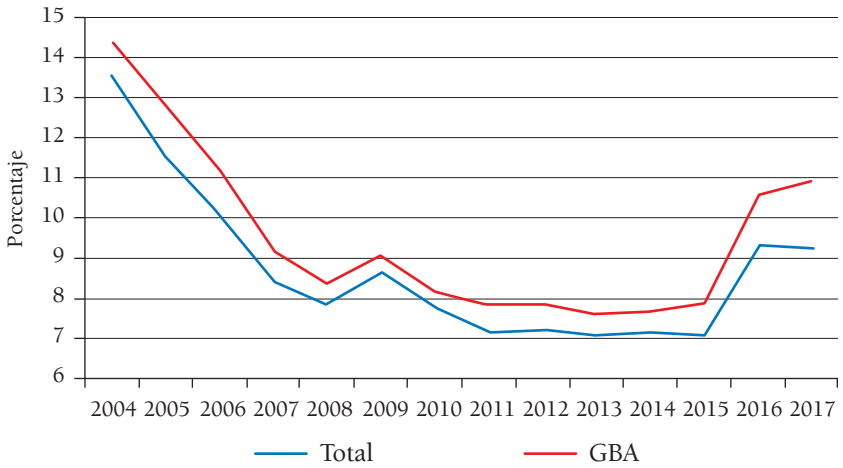
Esta situación de tensión y roce se fue profundizando y ampliando, lo que ha generado un contexto social poblado de conflictos concentrados en las calles de la ciudad de Buenos Aires, por ser este escenario el de mayor visibilidad relativa de país.

Desde el año 2016 —cuando asume la Alianza Cambiemos— comienzan a subir los niveles de desempleo, como resultado de la disminución del gasto estatal destinado a la obra pública (ahora en transitorio repunte), sumado a la reducción de la demanda global de la economía por efecto de la brecha ya comentada entre salarios e incrementos de precios, en donde los

últimos crecieron más que los bienes y servicios de consumo popular. Otro componente inflacionario fue el aumento de las tarifas de los bienes y servicios de consumos colectivos, ofrecidos por empresas de capital extranjero, que acumularon elevadas ganancias.

En la gráfica 4 se puede observar el comportamiento del desempleo en los últimos años. Así se puede advertir cómo en la gestión anterior fue disminuyendo el desempleo como resultado de las políticas orientadas a crear nuevos puestos de trabajo que resultaban de consolidar el mercado interno y fortalecer las políticas sociales. En cambio, en el tramo más actual (fines del 2015 en adelante) los niveles de desocupación de la fuerza de trabajo económicamente activa se incrementaron de modo sustancial.

GRÁFICA 4
TASA DE DESEMPLEO URBANO SOBRE PEA TOTAL DEL PAÍS Y GBA, 2004-2017
EN PORCENTAJES



FUENTE: elaboración propia sobre datos de la EPH. Indec. Ministerio de Economía.
Citado en el trabajo en proceso de publicación: "Política de hábitat y vivienda: un modelo extractivista urbano en la Argentina actual". Autores: Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farias.

El desmonte permanente de las políticas de las condiciones de bienestar de la población, la flexibilización las reglas de funcionamiento del mercado laboral, la eliminación de la trama de líneas que conforman los beneficios sociales o su recorte, son entre otros los elementos constituyentes de las políticas centrales para bajar costos de la reproducción de la fuerza de trabajo.

En dicho sentido se retoma el camino gubernamental en la dimensión social en el proceso de elaborar los instrumentos de la antigua receta neoliberal, adoptando las siguientes medidas:

- Construir de modo gradual los instrumentos que destruyan gran parte de los soportes de la política social gubernamental existente, especialmente aquellos basados en los canales institucionales por donde transitan las transferencias de ingresos destinada a los segmentos más pobres de la sociedad.
- Mantener el flujo monetario destinado a ciertas organizaciones populares que contienen a los desempleados, de este modo presiona y limita una de las partes más activas y encendidas de la protesta popular.
- Socavar los sostenes institucionales de los signos democráticos del sistema legal.
- Desbaratar a los movimientos sociales, organizaciones políticas y sindicales que disienten con la actual propuesta gubernamental, abriendo mecanismos represivos sobre las expresiones callejeras de la protesta social.
- Instrumentar mecanismos gubernamentales tendientes a debilitar y/o eliminar los controles y las regulaciones ambientales.
- Flexibilizar el mercado laboral y, como ya se explicó, tender a la baja del salario real.

Los anteriores componentes se encuadran en un esquema de achicar el gasto público, especialmente el destinado a mejorar las condiciones materiales de vida de los segmentos de menores ingresos, y las funciones generales del Estado que corresponden a la afirmación de los derechos sociales adquiridos por parte de la población más desprotegida.

Enfocando otros escenarios de la dimensión económica, es de observar que otra vía a fin de asegurar la presencia crecientemente competitiva de los productos a exportar de bienes elaborados a partir del uso de los recursos naturales, consiste en la estrategia de baja de los impuestos y el permanente alegato a favor de la eliminación del rol del Estado como productor, en la medida que es una puerta de entrada al gasto público y por ende generadora potencial del déficit fiscal.

Lo cierto es que el déficit fiscal se produce básicamente como resultado de la eliminación de gravámenes a las transacciones al exterior de bienes agropecuarios producidos con ese particular destino o cultivados tanto para el mercado interno como el de fuera de nuestras fronteras (como el trigo y el maíz), sumado a la reducción de las retenciones impositivas a la exportación de oleaginosas. A ello se agrega la eliminación de las retenciones a las exportaciones mineras. Estos dos rubros han creado una merma significativa de ingresos estatales, los que no se han suplido con ingresos adicionales, por las razones ya expuestas. Sólo se han obtenido recursos extraordinarios fruto de un blanqueo generalizado de inversiones en el exterior no declaradas, pero

este apoyo es por una sola vez y ya se lo consumió el gasto público. Es de notar que el modelo de la restauración neoliberal aspiró a que las citadas medidas de ajuste de los precios relativos estimularan la venta de los bienes respectivos a adquirentes externos al país. No tomaron en cuenta el cambio negativo experimentado en las tendencias de la demanda mundial de dichas mercancías. El bajo dinamismo del comercio internacional (creció en un 1.5% en el año 2016 con relación al valor alcanzado un año anterior) resultó en un valor de solamente una cuarta parte de lo que el comercio internacional se expandía antes de la crisis mundial del 2008.

Paralelamente se registra una expansión del déficit fiscal creada por la reducción de la actividad productiva, sumado a que la recaudación fiscal se contrajo por la caída del impuesto a las ventas (IVA), el efecto de la recesión afectó en el rubro de impuesto a las ganancias y el achicamiento de los gravámenes a las exportaciones ya citado. Para compensar los efectos del déficit fiscal a nivel nacional y el de la gran mayoría de las provincias (se estima que el del año 2016 resultó más elevado que el del 2015 en porcentaje del PBI), el gobierno se encaminó a tomar prestado financiamiento de fuentes del exterior en moneda fuerte, particularmente el dólar.

El incremento de la deuda pública en dólares ha creado un escenario de creciente desconfianza no solamente en quienes no comulgan con esa estrategia, sino también en voceros de los intereses del capital financiero concentrado a nivel internacional. No son pocos los que temen que en el futuro se reitere la crisis de endeudamiento que estalló en los años 2001-2002. Uno de los factores es que los intereses pactados por el gobierno en los préstamos son similares a los que se pagaban antes del cobro por los denominados fondos "buitres" de sus ilegales exigencias, signo que en el mercado financiero internacional sobrevuela la falta de confianza sobre los resultados de la estrategia que aplica el gobierno a partir de la supuesta normalización del mercado cambiario. Para este año, esos intereses —que se habían reducido al 1.5% del PBI luego de la reestructuración de la deuda pública— han vuelto a crecer en su incidencia presupuestaria, y según estimaciones, varias ya alcanzan al 2.3% del PBI, y dado que no se produjo la esperada caída de las tasas cargadas a los préstamos del exterior, seguramente seguirán creciendo. A esa situación hay que considerar la tendencia a la elevación de las tasas si en Estados Unidos se produce una elevación del costo del dinero para préstamos internos decidido por el Banco de la Reserva Federal.

Además, el desmedido aumento de la deuda externa fue uno de los factores que aumentó el volumen de moneda extranjera en el circuito financiero nacional, lo que ha impulsado la revaluación de nuestro peso.

Esta mezcla de procesos es estimulada por el gobierno por varias e importantes razones. Entre ellas se destacan la estrecha asociación entre los

que dirigen la política económica estatal y los grupos financieros internacionales de todo tipo, con beneficios en dólares relativamente altos a nivel global, lo que refleja el elevado riesgo de las apuestas financieras locales, de modo similar a lo acontecido en la década de los noventa.

Así, en el momento de escribir este trabajo, en el periodo del gobierno en estudio, se puede observar que las emisiones de deuda en moneda extranjera por todo tipo y destino se acercan a los 100 mil millones de dólares. Simultáneamente si se suman la salida de divisas por atesoramiento más los pagos de dividendos y lo que se destinó al rubro de turismo, se contabilizan 35 750 millones (informe del Observatorio de Deuda Externa [ODE] de la UMET, 2017). El saldo nutre las reservas del Banco Central que no se componen de dólares genuinos (es decir, de un superávit del comercio exterior, dado que éste es deficitario), lo que implica que la única vía abierta para cancelar el rojo en la balanza de pagos es el endeudamiento permanente.

El atesoramiento en moneda extranjera ha sido una estrategia permanente de los ahorristas en el país instrumentada para prever las consecuencias de las fuertes devaluaciones. Ello explica que los bienes inmobiliarios se coticen desde al año 1975 en dólares.

Si se enfoca el total de la nueva deuda del primer año de gobierno comprendida por compromisos de corto plazo, bonos provinciales más emisiones corporativas, suman 69 796 millones de dólares, y lo sorprendente es que la mitad fueron a surtir la demanda de dólares (Lukin, 2017).

Ahora resulta claro que el discurso oficial de que es beneficioso para todos los reingresos "al mundo", sólo sirvió hasta el momento para aumentar la deuda externa, no incentivó las inversiones productivas, no aumentó ni diversificó las exportaciones, disminuyó el consumo interno y sirvió para obtener elevada rentabilidad en colocaciones financieras internas, aprovechadas por los inversores especulativos de corto plazo.

Algunos datos relevantes explican la delicada situación del sector proveedor genuino de divisas: el comercio de y para el resto del mundo. Según datos recientes, expuestos por el presidente de la Cámara de Exportadores, Enrique Mansilla, el déficit de la balanza comercial llegará en el año 2017 a más del doble del rojo de 2016 (que conviene señalar alcanzó a 2 128 millones de dólares). El valor estimado por el citado miembro del grupo empresarial más favorecido por la nueva política económica en torno al desequilibrio entre ventas y compras con el exterior, va a sumar para fin de este año la abultada cifra de 5 600 millones de dólares (*Página 12*, agosto 17 de 2017, Buenos Aires, página 8).

Para supuestamente controlar la inflación que no ha cedido y se mantiene en torno a los 22% a 24% anual, acorde con las expectativas de empresarios y consultores económicos periódicamente consultados por el Banco

Central, se apela —por parte del directorio de este banco, que funge como independiente pero que en realidad es un apéndice de la conducción económica gubernamental— a una estrategia estrictamente monetarista. Así, se han emitido bonos de vencimiento máximo a un año y de renovación mes a mes, llamados LEBAC, para controlar la base monetaria y competir con los ahorristas devotos del dólar como moneda de resguardo, con el fin de inducir a los que manejan recursos financieros excedentes a comprar esos bonos. Con esa meta, desde el principio de la gestión actual, se les asignó una recompensa en forma de remuneración-tasa de interés muy elevada. Llegó a ser, al inicio de las emisiones, del 38% anual. Ahora se la ha fijado en torno al 27%. No solamente tiene interesante rentabilidad en pesos frente a la inflación —que ya se dijo va a fluctuar en torno al 23%—, sino que intenta evitar que los ahorros de empresarios y particulares se orienten al dólar para mayor seguridad. Esto ha supuesto una continua emisión de bonos, al ritmo tanto del incremento de las ganancias del sector financiero que los adquiere, sino también por razones especulativas de fondos del exterior: un monto al día de hoy (mediados de agosto de 2017) muy cercanos al billón de pesos, es decir un millón de millones de nuestra unidad monetaria. Ello representa un monto mayor que la base monetaria de alrededor del 30%. La política adoptada implica la puesta en marcha de las denominadas "metas de inflación", donde se eleva sustancialmente la tasa pasiva del Banco Central sobre los bonos para desalentar el crédito al consumo y a la inversión productiva, pues los agentes financieros utilizan el dato de la tasa de interés como referencia para sus negocios crediticios y de financiamiento del consumo a través de las tarjetas de crédito. El criterio adoptado ha resultado totalmente fallido, dado que de las promesas oficiales del 17% de inflación anual, la realidad la ha desplazado en torno —como ya se citó— al 23%, como piso probable. En rigor de verdad, esta fallida herramienta de encarecimiento del costo del crédito para enfriar la economía e impedir que la demanda empuje al alza los precios y a la compra de la moneda extranjera, es solamente una vulgar pantalla para los grandes negocios de la especulación con títulos públicos, lo que anteriormente hemos llamado "bicicleta financiera". Esto es ingresar dólares con total libertad al mercado financiero nacional, venderlos por pesos, colocar tales pesos en títulos LEBAC por plazos limitados. Al vencimiento de esas colocaciones (pago de LEBACs por parte del BCA una vez por cada mes o venta en el mercado secundario) se recogen las ganancias en los abultados niveles de interés y se vuelve a comprar dólares, ya sea para ahorro interno o para remesar a los especuladores internacionales. Es un pingüe negocio, pues ofrece beneficios a los compradores de tales bonos, los que considerados en equivalentes de dólares arrojan niveles de ganancias desconocidos en todas las plazas financieras

del mundo. La excusa es controlar la inflación. Pero como hemos visto, su efecto es inocuo. El objetivo real es proporcionar en la era de la globalización financiera, negocios muy rentables a partir de mecanismos especulativos que no exigen ningún nivel de regulación o control.

La elevada tasa de interés interna está determinada por la intención de disminuir el consumo y por ende bajar la tasa de inflación, pero el aumento de los riesgos tiene la consecuencia de que debe afrontar costos elevados en los nuevos préstamos que obtienen las empresas que operan en el país.

Hasta ahora la intención de bajar la tasa de inflación por esta vía no fue efectiva. Hasta los primeros cinco meses de 2017, el ingreso de dólares por endeudamiento y por los manejos financieros altamente lucrativos, deprimió el tipo de cambio y propició el ingreso de bienes importados competitivos de los que se producen internamente, adicionando otro factor que entorpece el crecimiento económico y el empleo, con el consiguiente efecto recesivo. Se crea así un círculo vicioso que daña la producción interna y alienta las importaciones, descolocando las exportaciones.

Al momento de escribir este trabajo hay una serie de factores que hacen pensar en un repunte de la inflación muy por arriba de los objetivos planteados por el gobierno, entre ellos el alza de los precios y tarifas de los servicios públicos que tienden a trasladarse a los precios de mercado; a lo que se agrega presiones sobre el precio del dólar por los sectores concentrados que exportan con su efecto sobre el conjunto de los precios de los bienes que están ligados directamente a esa moneda.

Un relevamiento de este año que comprendió el mes de junio abarcó unos 40 mil precios de bienes y servicios, mostró alzas generalizadas, destacándose el rubro de medicamentos, ramo donde en algunos casos se superó el 30% en el año, mucho más que el índice de precios al consumidor en el periodo anual considerado. Es conocido que estos productos son pocos o nada sustituibles y necesarios para la vida de los habitantes (Instituto de Trabajo y Economía-Fundación Germán Abdala, 2017).

Existe otro factor impulsor del deterioro de tal ingreso, surgido a partir de la actual estrategia de política económica. En el objetivo explícito de contraer el déficit fiscal, una de las variables es eliminando subsidios a las tarifas de los servicios públicos, lo que ha supuesto necesariamente elevadísimos incrementos en el conjunto de dichas tarifas, tales como electricidad, gas, agua para riego, peajes, entre otros (Rofman, 2017).

Los incrementos de las tarifas y precios de los bienes colectivos no solamente reducen la capacidad de consumo de la población que ve disminuido en montos significativos su capacidad de gasto, sino que también impacta en las actividades productivas que encuentran afectados sus costos de modo singular. Los llamados popularmente “tarifazos”, repercuten negati-

vamente en los costos de aquellos establecimientos agrícolas que por sus técnicas productivas utilizan en forma intensiva algunos de los insumos energéticos que han sido afectados por alzas considerables. Es el caso de los cultivos frutícolas de zonas con sistemas de irrigación, de los tambos de leche y de las instalaciones de cría de aves, todos por el uso de energía eléctrica.

En términos de la capacidad de expandir el consumo de producción nacional (y en este aspecto es fundamental el aporte de la producción primaria de las regiones extrapampeanas), el proyecto restaurador neoconservador es francamente recesivo.

El discurso oficial plantea permanentemente la idea de que en un futuro cercano se va a producir una oleada de reactivación económica que se va a derramar en todos los segmentos sociales. En dicho sentido, en el primer año de gobierno se anunció un florecimiento económico en el segundo semestre, expresándose en niveles de crecimiento económico generalizado. La realidad mostró que la regresividad del enfoque global de la política económica, basada en la caída del salario real y del empleo, frustró ese objetivo.

A finales de ese año, en la confección del nuevo presupuesto de 2017, se pronosticó un aumento del 3.5% en el PBI con respecto al transcurrido. Pero lo que no se aclaró es en qué sectores productivos y con quiénes como gestores del crecimiento piensan alcanzar esa meta. En realidad, el proyecto no es abarcativo de una amplia gama de procesos productivos que podrían retomar la senda del crecimiento del año 2015. Aspirar a producir una expansión del PBI contando con el aporte de la actividad del sector financiero, del agro pampeano exportador, de las ventas de vehículos automotores (cuyo mayor aporte es la importación y no la producción interna) y de la construcción de obra pública. Esta última cuestión es puramente coyuntural, relacionada con el acto eleccionario de octubre de 2017.

Pero no se prevén cambios favorables sensibles en toda la actividad industrial destinada al mercado interno ni al agro vinculado con la oferta de alimentos para el consumo cotidiano de la población.

El 22 de octubre de 2017 se llevará a cabo la elección de medio tiempo del mandato presidencial, en la que competirá por cargos de senadores y diputados nacionales, según la cantidad correspondiente a cada distrito electoral.

Frente a esta elección, una de las posibilidades es que el gobierno —como ya se expuso— intente mejorar la situación económica y social. La principal carta a jugar por el gobierno en los últimos meses se sustenta en una reactivación de la inversión estatal destinada a la obra pública como recurso para sostener la oferta electoral del oficialismo. Este segmento del sector de la construcción explica sólo un 25% de toda la actividad y, por sí sola, no puede aspirar a impulsar el conjunto de dicho sector. El apoyo a procesos

de especulación financiera, la apertura a las importaciones de bienes de consumo sustitutivos de los que en el país se producen y la intensificación del cierre de establecimientos pequeños y medianos, lo que estimula la concentración del capital, resultan en su combinación factores desalentadores de una amplia reactivación y sólo capaces de concentrarse en los sectores directamente favorecidos por la política oficial. Estos sectores poseen muy reducido eslabonamiento con otras actividades del mercado interno y una muy baja incidencia en la creación de empleo, salvo la ligada a la construcción con fondos públicos que carecen de horizonte futuro postelectoral. El resto de la actividad económica, altamente densa en fuerza de trabajo, que depende del consumo interno, queda al margen de la reactivación programada y difundida como meta oficial.

Esta dinámica de acumulación, parcial y selectiva, está condicionada por los flujos con el exterior cuyas cantidades y precios no se fijan en Argentina, sino que son datos del comercio mundial hoy en depresión. El proceso de revaluación del peso ha seguido en los primeros meses del año 2017. Aunque una presión devaluadora en marcha prohijada por los grandes capitales asociados a la agroexportación ha logrado cierto reajuste del valor del dólar hacia arriba a mitad del año 2017. Aunque ello se mantuviese tendría que modificarse la tendencia a la baja de los precios de las *commodities* que obstaculizaría el beneficio de recibir por los financistas y dueños de campos destinados a producir trigo, maíz y soja, que constituyen la canasta básica agroexportadora. Las cosechas de tales bienes agrícolas de fuerte incidencia exportadora crecieron hasta mediados del 2017, pero no existen buenas perspectivas para las próximas siembras de verano (especialmente soja) por la elevación de costos y caída de precios finales. De ahí que el déficit comercial tendería a mantenerse, habida cuenta de lo arriba expresado y del incremento de las importaciones de bienes de consumo durables o no.

Este descenso pronunciado del tipo de cambio real multilateral acompaña —como ya explicamos— el crecimiento de las importaciones que compiten con los bienes primarios producidos o manufacturados dentro del país en un proceso de apertura que ya en la década de los noventa produjo daños elevados a la industria y al agro nacional. Las facilidades dadas al ingreso de productos primarios o industriales desde el exterior obedecen a dar satisfacción a grandes grupos transnacionales, algunas que están establecidas en el país abandonan o reducen la producción de sus planes productivos locales reemplazándolos por compras fuera del país y/o se ajustan a los intereses de empresas externas que desean colocar saldos productivos a precios de dumping. Así esta política aperturista desplaza fuerza de trabajo nacional por la localizada en el exterior.

A esta altura del trabajo conviene abrir algunos interrogantes: ¿Por qué si este modelo que acentúa la producción primaria y estimula la apertura irrestricta al mercado mundial término en crisis cada vez que se intentó aplicar, se reitera el intento? ¿Qué significa en términos de estímulo para la producción y las condiciones de vida un modelo de crecimiento parcial, centrado en expandir sectores fuertemente vinculados al capital extranjero concentrado y de muy baja demanda laboral, salvo la construcción en el sector publico cuyo estímulo estimamos se va a ralentizar pasadas las elecciones de octubre?

Es que lógicamente, una expansión general de la producción destinada al mercado interno, con el conjunto del comercio y los servicios a este vinculado, resultaría en un aumento del volumen de actividad productiva demandante de más fuerza de trabajo y estimulante del incremento del salario real. Y como el proyecto tiene un eje central en la agroindustria exportadora, un esquema de fortalecimiento del consumo de los sectores de menor ingreso implicaría aumentos de salarios y, por ende, de costos y pérdida de competitividad. Las perspectivas a corto y mediano plazo, entonces centradas en el robustecimiento de las pequeñas y medianas empresas, en el aumento del empleo y en el incremento del salario en términos reales, lucen totalmente desvinculadas de los objetivos gubernamentales.

En síntesis, en un marco de niveles de comercio mundial deprimido y con la economía brasileña contraída, a las que se destina aproximadamente el 30% de las exportaciones en el marco de los acuerdos del Mercosur, el resultado es que las exportaciones crecieron muy poco, por el envión centrado en los productos primarios que tuvieron mayor incidencia en relación a las decaídas ventas externas de bienes de origen industrial.

La primarización exportadora es una tendencia inevitable del modelo económico vigente. La industria es el convidado de piedra en esta nueva lógica. Todo lo expuesto aconteció en un escenario de elevada capacidad instalada ociosa para el sector manufacturero (este sector trabaja al 60.5% de su capacidad instalada, 20 puntos menos que dos años atrás) y deliberada apertura comercial (FIDE, 2017:29).

Las importaciones en cantidad física de bienes de consumo se incrementaron en un 17% en el año 2016. Aunque tales importaciones —que han competido, como ya se dijo, con la producción local de insumos o alimentos proveniente del agro— no sean muy significativas, se han incrementado en algunas actividades específicas de modo singular: es el caso de cítricos, derivados de la leche (quesos), frutas de pepita, vino embotellado y carne porcina (Consultora Radar, 2016).

Este modelo neoconservador se sostiene en los poderes reales que operan en Argentina, en directo entrelazamiento con poderosos núcleos trans-

nacionales, traducidas en corrientes de pensamiento que logran convencer a través del uso de los medios de comunicación, sumado al apoyo de los sedimentos ideológicos más retrógrados instalado en los segmentos sociales de ingresos medios-altos y altos de la sociedad, económicamente favorecidos por el proyecto instalado en el año 2015.

Algunos efectos del modelo económico

Trasladando el enfoque al mapa de los sectores que configuran los protagonistas ganadores y perdedores resultantes del giro de la política económica que se inició en diciembre del 2015, un reciente análisis permite observar cuáles actores lograron ventajas y cuáles descendieron en su participación en la generación de valor agregado de toda la economía. A continuación los presentamos clasificados según los grandes sectores productivos.

Tabla 2
Argentina. Actividades económicas que avanzan/retroceden en términos de su incidencia en el valor agregado bruto total, en porcentajes

Avanzan	*2015*	*2016*	*Variación*
Agricultura, ganadería y silvicultura	7.70	12.00	5.39
Intermediación financiera	3.90	4.30	0.39
Electricidad, gas y agua	1.30	1.60	0.32
Explotación de minas y canteras	3.90	4.10	0.17
Servicios sociales y de salud	5.80	5.90	0.14
Hogares privados con servicio doméstico	0.90	0.90	0.03

Retroceden	*2015*	*2016*	*Variación*
Industria	17.10	15.70	-1.49
Construcción	5.30	4.30	-1.02
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	11.30	10.70	-0.66
Comercio mayorista, minorista y reparaciones	14.30	13.70	-0.60
Administración pública, defensa, etc.	9.30	8.70	-0.57
Enseñanza	6.30	5.90	-0.40
Transporte y Comunicaciones	6.80	6.60	-0.25
Hoteles y restaurantes	2.30	2.10	-0.22
Otras actividades de servicios comunitarias, soc. y pers.	3.50	3.30	-0.18

Fuente: Francisco Cantamutto y Martín Schorr en base a datos del Indec. Citado por José Natanson, "El macrismo realmente existente", en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, febrero 2017, página 2 (Rofman, 2017).

El estudio referido relativo al primer año de la nueva gestión indica que sectores de la producción aparecen como ganadores en su participación en el producto bruto interno. El listado comprende seis actividades económicas

y el que más se elevó entre 2015 y 2016 es el agropecuario. En ese sector que comprende varias actividades también hay tensiones y diferencias en su interior. La producción cerealera, la sojera y en menor medida la ganadera, fueron los principales rubros beneficiarios de la política económica que eliminó o redujo retenciones a la exportaciones, a la par que aumentó la rentabilidad resultante de la devaluación con que comenzó la política gubernamental.

Enfocando el análisis de los productos de modo más detallado, localizados en diversas regiones, hay estudios que permiten observar retrocesos en casi toda la línea de bienes productivos, con las excepciones de los grupos económicos exportadores que se destinan a un consumo de alto poder adquisitivo, por ejemplo: vino varietal fraccionado y consumo de frutas de alta calidad y precio (Rofman, 2017; CEPA, 2017).

El segundo sector que más creció en términos relativos fue el de la intermediación financiera, es decir, todo lo vinculado y/o derivado del sistema bancario que se expandió de modo evidente entre 2015 y 2016. A este sector privilegiado por las políticas de eliminación de restricciones a los movimientos de divisas, le siguió finalmente el rubro de electricidad, gas y agua. Aquí influyó decididamente el nivel tarifario, que se incrementó de modo espectacular.

Si nos desplazamos a los sectores perdedores del año en términos de su participación en el PBI con relación a la medición del año anterior, se observa que el más dañado fue la industria, le siguió en orden de pérdida de participación la actividad de la construcción (en este punto hay que señalar que se contrajo la obra pública y la inversión privada).

Los otros rubros con pérdidas de cierta significación fueron las actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler, el comercio mayorista y minorista, la administración pública y la educación.

Todos estos sectores tienen que ver mayoritariamente con el consumo interno, y como el mismo perdió —según han estimado algunos consultores destacados entre un 3% a un 4% en su nivel de actividad—, ello incidió negativamente en aquellos sectores que le proveen de bienes y servicios a la demanda instalada en el territorio nacional. En 2016 también resultó particularmente dañado el rubro de la actividad estatal, como resulta del achicamiento del sector público en sus distintas jurisdicciones.

Estos últimos meses, por los tiempos políticos de la aproximación de las elecciones intermedias que renuevan parcialmente las cámaras de representantes y por lo que implica una señal de apoyo o rechazo a la estrategia gubernamental, el gobierno incremento parte del gasto y las inversiones estatales en obras públicas en distintos lugares del país, las que hasta este momento tuvieron limitado efecto antirrecesivo en el comportamiento de la demanda global.

La estimación más reciente del FMI sobre el crecimiento económico argentino del año 2017 lo ubica en el 2.5% de signo positivo. O sea, solamente para compensar las pérdidas del 2016. A dos años de inicio del nuevo gobierno, por ello volveríamos al punto de partida, luego que en el año 2015, cuando todavía gobernaba Cristina Fernández de Kirchner, el ritmo de crecimiento de la economía tuvo un signo positivo del 2.5 por ciento.

¿Qué se espera para el año 2018? El gobierno pretende que el crecimiento económico sea de alrededor del 3.5%. No hay todavía intentos de parte de instituciones universitarias o consultorías económicas acerca de predicciones de cada uno de ambos sectores que poseen espacios especializados en el análisis de la evolución económica.

A nuestro entender, el dato oficial es poco probable que se alcance dado que una primera estimación de especialistas sobre la cuestión agraria anticipan dificultades para emular la expansión acaecida este año por las razones ya expuestas. Un reconocido periodista económico, en una publicación de este mes de agosto de 2017, titula su aporte: "El aumento de costos en dólares frena una nueva campaña récord". En el texto da cuenta del porqué de ese pronóstico enfatizando la existencia simultánea del alza del gasoil, de fletes, tanto de camiones como de trenes, de insumos para la realización de las campañas agrícolas que tendrán lugar en el periodo 2017-2018 (maíz y soja) o durante el 2018 (trigo). La complicación de los elevados y crecientes costos arriba enunciados impedirían expansiones en las cosechas de trigo y soja, así como pondrían en dudas la de maíz (Merino Soto, *Buenos Aires Económico*, 16 de agosto de 2017). Más allá de estas hipótesis, respaldadas además por caídas en los precios de las tres commodities previsibles en el futuro cercano, van a reducir en proporciones aún inciertas el *boom* productivo del año que corre. Por otra parte, ante la urgencia de reducir el déficit fiscal, que se acerca al 6% del PBI para 2017, dos puntos de porcentual más que lo programado, las generosas transferencias de fondos en obras públicas, como factor de respaldo a los candidatos oficialistas para las próximas elecciones de octubre, va a sufrir una inevitable reducción en cantidades no estimadas todavía, pero que van a influir en el sector de la construcción y en la actividad industrial ligada a la obra pública.

Deseamos cerrar este análisis sobre la coyuntura y el desarrollo estructural de la economía argentina a la luz del nuevo modelo de acumulación en marcha desde fines del 2015, con ciertas narraciones que consideramos de alta significación.

Un destacado estudioso de esta problemática recientemente dio cuenta de la situación de nuestra economía frente al progresivo endeudamiento como única opción abierta para obtener recursos en moneda extranjera a fin de saldar los déficits "mellizos": el fiscal y el externo. Conviene recordar a M. Rajnerman en su aporte analítico: "uno de los principales problemas de la

economía argentina es la escasez de divisas: la mayoría de los procesos económicos de crecimiento que atravesó nuestro país se vieron limitados por la falta de divisas". Pero en la situación actual los ingresos de dólares financieros superan a los de origen comercial como nunca antes en el último cuarto de siglo. Así, las divisas comerciales avanzaron 2.5% interanual en los primeros seis meses de 2017, según datos del BCA, mientras se registra un salto del flujo financiero, que casi se duplicaron en los primeros seis meses del año actual con respecto al anterior, superando los 48 mil millones de dólares, record histórico. Los dólares disponibles del intercambio comercial son ahora el 40% del total ingresado al país. Por ello, las divisas genuinas que se necesitan para ser repagadas fueron menores a las que tarde o temprano abandonarán el país. La cuenta capital del BCA muestra un ingreso encabezado por emisión de títulos de deuda de cerca de 7 900 millones de dólares en este primer semestre. Luego le siguieron inversiones de portafolio, dólares especulativos que ingresan al país buscando subirse a la especulación financiera rampante vía los LEBACs, que fueron de 5 200 millones de dólares en el mismo lapso. En cambio, la inversión extranjera sólo llegó a la suma de 1 400 millones de dólares en la mitad del año (Rajnerman, 2017).

Es notorio que acumulamos deudas o recibimos dólares para negocios financieros sin ninguna contraparte que asegure inversiones efectivas con capacidad para afrontar el repago.

Por eso, ante este escenario, el analista concluye con una opinión certera que compartimos: "Cabe preguntarse por qué los mismos hechos que tantos dolores de cabeza nos dieron en el pasado, arrojaran esta vez resultados distintos".

Poco antes de este texto, otro reconocido economista, concluyó un análisis basado en datos oficiales con el mismo claro y contundente mensaje: "Mientras la obsesión conservadora se concentra en el gasto público y en el déficit fiscal, en tanto el fundamentalismo monetarista sigue concentrado en subir la tasa de interés tras el esquivo objetivo de bajar la inflación, las cuentas externas se están deteriorando a pasos acelerados". Y concluye: "Esta historia tiene un final conocido" (Alfredo Zaiat, *Página 12*, 23 de julio de 2017, página15).

Conclusiones

Hasta aquí se presentaron los principales rasgos de la aplicación del proyecto de la fuerza de la Alianza política Cambiemos, que desde el gobierno adoptó una gestión marcada por una estrategia neoconservadora.

Fruto del análisis realizado surge la acelerada aplicación del modelo conservador de base extractiva, en donde la formación del excedente se ubica en los sectores primarios y financieros, se nutre de la desvalorización del precio de la fuerza de trabajo, al concentrase en el negocio financiero, propiciando el proceso de desindustrialización con especial referencia a la disminución significativa de la actividad de las PYMES agrarias e industriales, mientras se intenta, a la par, desmontar formas de intervención estatal reguladoras de los procesos de producción, distribución y consumo.

El modelo neoliberal o neoconservador busca incrementar la oferta global basada en la atracción de inversiones externas y en el estímulo de las exportaciones centradas en la producción primaria exportadora con muy poco éxito en ambas dimensiones de generación de divisas auténticas. Hasta el momento que se escribió este trabajo solamente logro atraer pasajeras inversiones que se orientan a las esferas financieras, las que vía la compra de diversos tipos de bonos estatales buscan rápidas ganancias y están dispuestas a marcharse frente a cualquier nubarrón que los afecte en el horizonte interno o en otro sitio del mundo.

Al mismo tiempo, el saldo comercial muestra un acelerado signo negativo, indicio de serias dificultades a fin de alimentar la demanda de divisas para afrontar el déficit estructural de la balanza de pagos.

Mientras tanto, el gobierno que asumió el control de la política económica en un país desendeudado, usufructuó esa situación ampliando la deuda externa. Es decir, que se incrementa la deuda externa y dichos fondos salen por el circuito del amplio canal de la fuga de capitales, sirviendo solamente para ese objetivo

En lo inmediato, la estrategia gubernamental enfrenta varios desafíos y se abre un gran número de interrogantes. Señalaremos algunos: ¿vendrán en la cantidad y con la rapidez necesaria los capitales productivos del exterior, apuesta en la que se basa gran parte del modelo? ¿Continuará la política financiera gubernamental con el propósito de proseguir estimulando la entrada de capitales externos que buscan ganancias rápidas y están dispuestas también a salir rápidamente; capitales que se desplazan de modo semejantes a los vuelos estacionales de las golondrinas? ¿Se interrumpirá, en algún momento, como ocurrió a finales del año 2001, el flujo de entrada de capitales financieros de corto plazo y/o los préstamos de los organismos multinacionales de crédito? ¿La población organizada o no, tolerará indiferentemente la permanente mengua de los derechos sociales, jurídicos e institucionales? ¿La población organizada o no, soportará pasivamente sobre sus espaldas los aumentos de los costos de los bienes y servicios colectivos, el incremento del desempleo, la extensión de la pobreza y la redistribución regresiva del ingreso que aplica el gobierno?

Estos y otros interrogantes de igual o mayor importancia quedan abiertos para el futuro, que hoy luce incierto y por demás preocupante dada la historia social y económica argentina que mostró en 1982 y en 2001, muy semejantes proyectos restauradores con resultados totalmente insatisfactorios para la mayoría de la población.

Bibliografía

Aglietta, Michel (1986), *Regulación y crisis del capitalismo, La experiencia de los Estados Unidos*, México, Siglo XXI.

Agrovoz (2017), Informe del 17 de febrero de 2017, disponible en <http://www.agrovoz.com.ar/>.

Arceo, Enrique (2003), *Argentina en la periferia prósper , Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*, Buenos Aires, FLACSO-UNQ-IDEP.

Aronskin, Ricardo (2001), *¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Buenos Aires, Libros del Rojas.

Azpiazu, Daniel y Hugo Notcheff (1994), *El desarrollo ausente, restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina,* Buenos Aires, Tesis/Norma.

Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad,* Buenos Aires, Siglo XXI.

Basualdo, Eduardo (2001), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Calcagno Afredo Eric y Calcagno, Afredo Eric (2011), *El consenso como tótem y tabú,* disponible en <http://lamingaenmovimiento.wordpress.com/2010/11/07/eric-calcagno-y-afredo-eric-calcagno-el-consenso-como-totem-y-tabu/>.

Calcagno Afredo Eric y Calcagno, Afredo Eric (2011), El Resurgimiento Argentino, disponible en <http://e-calcagno.com.15.6>.

CAME (2016), *Área de Economías Regionales*, Comunicado del 20 de noviembre, Buenos Aires.

CEPA (2017), Informe, *análisis monetario-financieros julio 2, 2017 la deuda en dólares más que duplica los compromisos "heredados*", disponible en <http://centrocepa.com.ar/la-deuda-dolares-mas-duplica-los-compromisos-heredados/>.

CEPA (2017), *Informe sobre la situación productiva en las regiones*, Buenos Aires.

Consultora Radar (2016), *Informe de Coyuntura*, de 19 de agosto a cargo de Español, Paula, Buenos Aires

Cordera Campos, Rodaldo (2011), "Las desventuras de Mexico en la Globalización", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, núm. 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 25-46

Cuenya, Beatriz; Fidel, Carlos (2004), *Herzer Hilda (comps), Fragmentos sociales, Problemas urbanos de Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Ferrer, Aldo (2011), "Los problemas fundacionales y la densidad nacional", *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 3, núm. 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 7-24

FIDE (2017), *Revista Coyuntura y Desarrollo*, núm. 373.

Fidel, Carlos (2014), "Ciudades Latinoamericanas: dispositivos, tensiones y fisuras sociales", *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano,* Segunda época, núm. 18, noviembre, Clacso, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141112013548/CuadernoN18-SegEpoca.pdf>.

Fidel, Carlos (2015), "Ciudades latinoamericanas, imágenes de la segregación y realidades desiguales", en *Contrapuntos Blogs Planeta Futuro Diario El País*, disponible en <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/07/ciudades-latinoamericanas-imagenes-de-la-segregacion-y-realidades-desiguales.html#more>.

Fidel, Carlos (2015), *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina, Aproximación a un enfoque analítico*, Editorial Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Fidel, Carlos (2016), "Ciudades latinoamericanas, representaciones de la segregación y contrastes", en la *Revista Institucional de la Defensa Pública* "Derecho a la Ciudad, Sin justicia social urbana no hay ciudadanía", Décimo número, Ministerio Público de la Defensa Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en <https://mpdefensa.gob.ar/biblioteca/pdf/Revista-Institucional-del-MPD-Nro.10-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>.

Fidel, Carlos; Di Tomaso, Raúl; Farias, Cristina (2013), "Salud y Hábitat, Ensambles en el Municipio de Quilmes, Argentina" en el libro, *Des Encuentros entre Reformas Sociales, Salud, Pobreza y Desigualdad en América Latina*, Editorial UNQ-CLACSO, tomo II.

Fidel, Carlos; Raúl; Farías, Cristina (2014), "Problemas y ensambles entre producción industrial y territorio, Situación del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Argentina", *Revista virtual Mundo Urbano,* núm. 43 ISSN 1515-8373, Indexación en LatIndex.

Fidel, Carlos y Villar, Alejandro (comp.) (2015), *Miradas, prácticas y controversias del desarrollo territorial en Argentina*, compilado por Carlos Fidel y Alejandro Villar, Editorial Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Fidel, Carlos y Gustavo Romero (coordinadores) (2017), "Producción de vivienda y desarrollo urbano sustentable", 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, México, Universidad Nacional Autónoma de México, *Colección Pensamiento crítico*; 14; 290 p, ISBN.

Fidel, Carlos; Raúl Di Tomaso y Cristina Farias, *Política de hábitat y vivienda, Un modelo extractivista urbano en la Argentina actual*, (En proceso de publicación).

Landriscini, G. (2016), Ponencia Mimeo/UNComahue, "A seis meses de las promesas del nuevo Gobierno en tiempos de devaluación y quita de retenciones, ¿Qué pasa hoy con los productores frente a la nueva temporada, frente al cierre de los embarques a Europa y la caída de la demanda de Brasil?, Neuquén.

Lukin, Tomás (24 de julio 2017), *Diario Página 12*, *"Entran por una puerta y salen por otra"*.

Lukin, Tomás (14 de agosto de 2017), Matías Rajnerman, "Límites al endeudamiento".

Lukin, Tomás (20 de julio de 2017), Alfredo Zaiat, "Puerta de salida".

Lukin, Tomás (23 de julio de 2017), Raul Dellatorre, "El juego de la dolarización".

Natanson, J. (2017), nota editorial "El macrismo realmente existente", en *Le Monde Diplomatique*, Febrero 2017, Buenos Aires.

Rapoport, Mario (2005), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003),* Buenos Aires, Ariel.

Rofman, A. (1999), *Las economías regionales a fines del siglo XX, Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Ed. Planeta-Ariel, Buenos Aires.

Rofman, A. (2000), *Desarrollo regional y exclusión social*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

Rofman, A. *et al.* (2005), *Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal, diagnóstico y propuestas,* Ministerio de Economía/Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos/ PROINDER, Buenos Aires, disponible en <http://www.ucar.gob.ar/index.php/biblioteca-multimedia/buscar-publicaciones/24-documentos/266-acceso-de-los-pequenos-productores-al-credito-formal-e-informal-diagnostico-y-propuestas>.

Rofman, A. (2012), *Las economías regionales, Luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones 1995-2007*, Ed. Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Rofman, A. y Fidel, Carlos (2012), "Modelos Económicos-sociales en la Argentina, La Disputa Continúa", en el libro *"Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina"*, Consejo Nacional de Universitarios México.

Rofman, A. (2015), "La devaluación que se viene, ganadores y perdedores", Mimeo, *Documento Interno del Ceur*, mes de noviembre.

Rofman, A. (2016), "Deudas de la democracias en el ámbito de las economías regionales", en *Revista Voces en el Fénix*, núm. 52, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Rofman, A. e Inés Liliana García (2017), "Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha", mayo, Documento de Trabajo, CEUR- CONICET.

Schvarzer, Jorge (1996), *La industria que supimos conseguir, Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires, Planeta.

Desarrollo en América Latina en tres casos contrastantes: México, Brasil y Argentina*

Alberto Aziz Nassif**

Introducción

En 2012 terminamos una investigación sobre las variedades de capitalismo en América Latina; fue un trabajo de equipo en donde tratamos diversos enfoques de varios países: Brasil, México, Argentina y, en algunos casos, Chile. La parte política la hice sobre las diferencias entre las democracias de esos países y de forma más específica sobre los tipos de presidencialismo. El resultado nos dio con claridad tres diversos tipos: el brasileño de coalición, el de decreto de Argentina y el de minoría en México.

Según los datos que recopilamos de entrevistas, archivo, literatura y encuestas, identificamos diferencias importantes en el apoyo y la satisfacción democrática, así como en los mecanismos del régimen en cuanto a la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y en las facultades del presidente para sacar adelante su agenda. Nos llamó la atención de forma importante el contraste entre México y Brasil, por las características para generar alianzas. La pregunta eje era: ¿por qué había democracias que funcionaban mejor que otras?

El ciclo de los gobiernos progresistas en Brasil y Argentina contrastaba de forma importante con el caso mexicano, sobre todo por los niveles de consenso que se alcanzaron, por la fortaleza de la coalición gobernante y, por supuesto, por el tipo de políticas públicas y resultados en materia de combate a la pobreza y niveles salariales. Además, de tratarse de un contraste entre izquierdas y derechas o entre conservadurismo versus progresismo, los resultados en términos de democracia eran muy marcados.

* Este trabajo forma parte de un proyecto colectivo sobre los tipos de capitalismo en América Latina, en el cual he desarrollado la investigación sobre las democracias en México, Brasil y Argentina.

** Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Unos años después estamos en una segunda fase del proyecto y el panorama ha cambiado de forma bastante radical, sobre todo en el caso de Brasil; de forma intermedia en Argentina y un poco menos en México. De cualquier forma, ante los cambios modificamos las preguntas, ya no se trataba de encontrar cuál era una mejor democracia y por qué, sino averiguar de qué forma la crisis —en sus diferentes fases y momentos— ha deteriorado a la democracia. Para ello, en esta fase inicial, nos hemos concentrado sólo en los casos de México y Brasil.

La crisis de Brasil se inició por el lado económico (caída de los precios de las materias primas, baja radical del crecimiento, recesión y deterioro del bienestar) y luego llegó una crisis política explosiva que sacó del poder la presidenta Dilma Rousseff, y ha metido a la clase política en una fuerte sacudida por razones de corrupción que se ha penalizado y que aún mantiene un largo trecho de expedientes en los tribunales.

En México hay una crisis política en donde la legitimidad del régimen se ha deteriorado con expresiones de una fuerte violencia que ha repuntado una grave corrupción con enormes ingredientes de impunidad. Se ha vaciado la credibilidad ciudadana en la política institucional, acompañada de una enorme desconfianza. En México hay algunos indicadores de crisis económica, como el bajo crecimiento, la devaluación de la moneda, la baja del precio de las materias primas y el endeudamiento público.

En los dos países hay un fuerte proceso de des-democratización, en donde los resultados de sus respectivos procesos de transición, que dejaron una condición más favorable para que la ciudadanía pudiera elegir y tuviera una mejor situación a la que había con la dictadura militar; y en el otro caso con un sistema autoritario de partido hegemónico y luego dominante. En México duró poco el entusiasmo con la transición y la alternancia en el poder como mecanismos para conseguir cambios importantes en la agenda política (más libertades y derechos civiles garantizados), social (mejores condiciones de vida, seguridad y bienestar) y económica (menores niveles de pobreza y de desigualdad).

En cada país se ha dado una dinámica de crisis diferente, de acuerdo a su composición interna y a su ubicación externa. En la parte interna se trata de analizar de qué forma se han modificado las relaciones políticas, tanto en su contenido como en su dinámica. En Brasil hemos visto en unos cuantos años que se ha roto la coalición gobernante y el presidencialismo de coalición entró en crisis, en una fase con expresiones similares a las que hubo al inicio de la transición democrática, en ambos casos hubo un *impeachment*, pero muy diferente uno de otro. La ubicación externa apunta a un cambio en el ciclo de precios altos de las materias primas; se puede destacar

la relación comercial de Brasil con China. Como se ha apuntado, la crisis económica en Brasil destapa una crisis política explosiva.

En el caso de México hay una crisis política que se ha venido gestando en los niveles cada vez más altos de reprobación gubernamental; en la continuidad de una violencia que se mantiene y que expresa la pérdida del control estatal en regiones, municipios y ciudades; en un agravamiento de la corrupción. El malestar por la violencia y la corrupción se han reforzado con un fuerte componente de impunidad. La parte económica depende en gran medida de la lógica de integración con Estados Unidos. La llegada de Trump al poder abre un nuevo periodo de incertidumbre que se encuentra en su fase inicial, pero que afectará el modelo de desarrollo y la agenda de migración y narcotráfico.

En el caso de Argentina vino un cambio de gobierno y de línea política. A diferencia de Brasil, también hubo un giro hacia la derecha, pero sin la gravedad y el extremismo de su vecino. La parte social, conformada por las coaliciones sindicales, están en la pelea en contra de una serie de reformas que hace el gobierno de Macri para ajustar la macroeconomía en una lógica neoliberal, como la reforma de pensiones.

En Brasil y en México, las elecciones de 2018 pondrán a prueba los proyectos de nación y el futuro inmediato, pero esa será otra historia.

Repensar el desarrollo***

Brasil construyó una ruta para insertarse en la globalización que ha sido más equilibrada que la que hizo México: menos ortodoxa y con mejores contrapesos frente a la receta neoliberal del Consenso de Washington (CW), que México ha seguido al pie de la letra. Discutir el futuro de México obliga a poner entre signos de interrogación la estrategia de desarrollo. Aquí, la clase política del PRI y del PAN, que ha gobernado los últimos 30 años con el mismo proyecto, sólo ha pensado el desarrollo dentro de la estrategia de las exportaciones, en detrimento del mercado interno y del bienestar de las mayorías. Los intereses dominantes actúan con el acuerdo de la clase política y los instrumentos de regulación son débiles; el Estado mexicano ha puesto el desarrollo en manos de los grandes grupos empresariales y de la inversión extranjera directa. Sin embargo, existen otras experiencias menos ortodoxas que han tenido mejores resultados.

*** A partir de aquí, el texto fue publicado originalmente en José Luis Calva (coord.), *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina*, México, Juan Pablos/Consejo Nacional de Universitarios, 2012.

Los mapas mentales con los que la derecha mexicana ha pensado el desarrollo del país le han impedido, por incapacidad y por estar en su órbita de intereses, ver otras estrategias. Aquí es donde resulta interesante escuchar al presidente Lula hablar desde otra posición política. ¿Qué hay detrás del 80% de aprobación con el que terminó su gobierno? Lula explicó en una conferencia en Madrid, en mayo de 2010, algunos de los supuestos de su estrategia. En tres niveles dibujó sus prioridades, que marcan las diferencias con nuestro país.

El primero es para los que hemos escuchado en México, durante años, que primero hay que crear la riqueza y luego repartirla, lo cual no ha sucedido. Lula afirma que la economía de Brasil pudo crecer y repartir la riqueza de forma simultánea. El segundo es para los que diseñaron el cambio de modelo económico y nos llevaron a una estrategia marcada por las exportaciones en la lógica del TLCAN. Lula nos dice que en Brasil decidieron no asfixiar el mercado interno y, a la vez, perfilaron una estrategia exportadora. Esta simultaneidad es diferente en nuestro caso, en donde se sacrificó al mercado interno y se concentraron todos los esfuerzos en las exportaciones, que se multiplicaron, pero que no han generado los empleos y el bienestar anunciado. El tercer factor es para los adoradores del control inflacionario. Dice Lula que en Brasil probaron que se podía subir el salario mínimo y, de igual forma, tener a la inflación bajo control, porque elevar los niveles de la seguridad social y del poder adquisitivo del salario, no arruinó las metas inflacionarias, ni el crecimiento.

Hoy, mientras Brasil se encamina a ser una de las principales economías del mundo y un "actor global", México está atrapado en una "guerra" en contra del narcotráfico, con una economía que no genera los empleos necesarios, con cientos de miles de trabajadores que todos los años migran a Estados Unidos, con una economía informal que crece de forma imparable. Brasil cambió la prioridad y decidió invertir en la gente: sacó de la pobreza a 20 millones, llevó a la clase media a otros 31 millones; tiene un sistema financiero muy potente y es público; crearon 12 universidades federales y duplicaron las plazas para maestros universitarios de 113 mil a 227 mil. Estrategias diferentes, resultados contrastantes; urge discutir nuestro modelo de desarrollo.

Durante una época se pensó que el dilema del desarrollo en América Latina era en términos de reforma o revolución; después vinieron los planteamientos sobre la dependencia y más tarde llegaron los ajustes llamados neoliberales, que se presentaron como la salida de la crisis de la deuda y el recambio o salida del modelo de sustitución de importaciones, y el aterrizaje en la globalización y en las estrategias exportadoras. Con estos cambios llegó también la necesidad de comprender el desarrollo social y económico,

junto con la clave democrática, el sistema político y el Estado como piezas indispensables para pensar el desarrollo en América Latina, aunque no en todos los países, sino sólo en algunos ejemplos emblemáticos como en México, Brasil y Argentina.

Existen diferentes formas en las que estos tres países han puesto en marcha sus estrategias de desarrollo. Las razones son diversas y se pueden buscar en las trayectorias históricas de los conglomerados institucionales que cada país ha construido en las últimas décadas o en planos temporales más largos. Estas trayectorias nos pueden llevar a entender de qué forma se han dado los pactos básicos entre los principales actores; cuáles han sido los resultados que han tenido las coaliciones de fuerza, tanto desde el gobierno como desde la oposición. Las preguntas básicas son: ¿qué han hecho estos tres países para ordenar su desarrollo?, ¿cómo ha sido posible? y ¿qué resultados se han obtenido?

Nos interesa entender las razones que han gobernado la permanencia o los giros y los cambios en las estrategias de desarrollo. Así, vemos que Brasil y Argentina han logrado construir —cada uno dentro de su propia singularidad histórica— cambios importantes frente a las directrices del modelo dominante que se impuso con el CW, es decir, privatización, reducción del déficit y orientación exportadora, entre varias de las medidas que supone este modelo. En cambio, México ha tenido una continuidad en el modelo y no ha hecho giros importantes desde que éste se estableció a finales de los años ochenta del siglo pasado, y de forma más contundente con el Tratado de Libre Comercio a partir de 1994.

Izquierdas y derechas en el desarrollo

El sistema de decisiones políticas marca qué tipo de posibilidades de desarrollo se pueden plantear. Las coaliciones políticas que sustentan un tipo de desarrollo son el factor que hace posible entender las diferencias en las políticas públicas. Uno de los contrastes que vemos entre México y varios países de América Latina, es el tipo de distancia o cercanía con los planteamientos que ha dejado el CW y las políticas que se han establecido para un periodo posterior al CW, es decir, qué ha seguido después del neoliberalismo.

Hay un debate sobre lo que representa la llegada de los gobiernos de izquierda en América Latina, que no se entiende sólo en términos de la lógica política, sino también del tipo de desarrollo económico. Como señala el economista francés Robert Boyer, sería complicado entender a personajes como Chávez o Morales, sin tener detrás países rentistas. En esta perspec-

tiva de las implicaciones sobre los diferentes tipos de capitalismo, otro de los actuales debates, los países rentistas que administran algún recurso no renovable como el petróleo, como fuente central de los ingresos públicos, existe un margen para que la clase política tenga la posibilidad de tomar decisiones en función de la lógica política, sin las limitaciones del desarrollo económico.

El debate sobre el tipo de izquierdas apunta hacia una división entre populistas y socialdemócratas, que en términos de política se definen por una mayor o menor cercanía a criterios del CW, como las políticas de estabilidad macroeconómica y vigencia de los mecanismos de mercado, o establecer una separación en términos de poner por delante procesos de estatización y bloquear mecanismos de mercado. Dos casos extremos para ejemplificar pueden ser Lula y Chávez, Brasil y Venezuela. Argentina, con los Kirchner, estaría en el medio de ambos. Y frente a ello estarían gobiernos con signo de derecha, como México (Castañeda y Morales, 2010).

Otra de las perspectivas de debate sobre las variaciones en el desarrollo que se da en términos de estas ubicaciones, es la división que se puede establecer entre seguir en las perspectivas del CW y la dominancia de una estrategia orientada básicamente al desarrollo exportador con un severo castigo al mercado interno, con una enorme concentración del ingreso y con salarios por debajo de la inflación; o los países que han logrado una serie de reformas y políticas públicas para —sin dejar la estabilidad macro— lograr el desarrollo del mercado interno, la distribución del ingreso y el aumento del salario. Como podría ser el contraste entre México y Brasil. Uno de los éxitos de la política que siguió el presidente Lula en Brasil fue que, además de establecer programas de transferencia de recursos a los sectores más pobres, lo que se conoce como la administración de la pobreza, se logró aumentar el salario mediante un mecanismo que se indexó con la productividad.

Algunas de las diferencias en la aplicación del modelo de desarrollo y sus posibilidades de transformación tienen que ver con la combinación de factores como los siguientes: *1*) la orientación del partido gobernante; *2*) el tipo de sistema presidencial (coalición, de decreto, de minoría, de mayoría) y la formación de la coalición gobernante; *3*) el balance de fuerzas entre oposición y gobierno; *4*) el tipo de integración global; *5*) el tipo de Estado, su capacidad reguladora y su fortaleza institucional; *6*) el momento del ajuste en condiciones de democracia o de un régimen autoritario, y *7*) la calidad de la democracia en materia de transparencia, capacidad de representación de intereses y organización de la sociedad civil.

Este conjunto de variables rebasa los límites de este trabajo, por eso sólo desarrollaremos algunas para intentar una respuesta a las preguntas que

formulamos antes, como el tipo de Estado, los ciclos económicos y políticos que han seguido estos países y las agendas de su estrategia.

Los ciclos económicos del desarrollo

Hay diferencias importantes en los ajustes neoliberales que se establecieron en América Latina. No hay un modelo único, a pesar de la uniformidad que supuso el Consenso de Washington (privatizaciones, reducción del déficit público y una apertura a la economía exportadora). En estas diferencias se pueden encontrar políticas contrastantes en distintos países de América Latina que han pasado por diversos ciclos económicos:

> En Argentina, el proceso de implementación del ajuste estructural en los años noventa fue radical, asentado en una ortodoxia neoliberal con regresión productiva y la desarticulación del modelo intervencionista de posguerra alcanzó niveles muy profundos; [en Brasil hubo] un menor grado de penetración del ajuste neoclásico por lo cual podemos referirnos a un modelo de desarrollo con ortodoxia macroeconómica antes que a un modelo neoliberal clásico (Boschi y Gaitán, 2009:36-37).

En el caso mexicano se puede hablar de la ortodoxia que tuvieron las reformas estructurales de acuerdo con la política impuesta por los organismos financieros internacionales ante la crisis de la deuda, la cual se hizo en los años ochenta y noventa, con lo que se abandonó el régimen de acumulación ISI y el país entró de lleno a lo que se llama el régimen Export Lead Growth (ELG).[1] El cambio estructural mexicano está más cerca del modelo ortodoxo neoliberal, como el ajuste que se hizo en Argentina durante la década de los años noventa, y menos cercano del modelo de ortodoxia macroeconómica de Brasil.

¿A qué factores se debe que haya diferentes resultados en las estrategias de desarrollo de los países? Estas diferencias tienen que ver con el sistema de decisiones políticas de un país. Cuando se trata de establecer rasgos en común para contrastar una democracia débil o un sistema más consoli-

[1] La necesidad de combatir la inflación y reducir el déficit fiscal, "ambos fuertemente desestabilizadores por la crisis de la deuda y el colapso del mercado petrolero en 1981 y 1986, llevó a México a una política de pactos que terminó por asumir como marco de referencia el Consenso de Washington como modelo. La estabilización se consiguió finalmente mediante el recorte del gasto público y la aplicación de un programa heterodoxo, el Pacto de Solidaridad Económica, un acuerdo entre los sectores empresarial, laboral y gubernamental que comprendió el control concertado de la evolución del tipo de cambio, el salario mínimo nominal y los precios de algunos bienes" (Moreno-Brid, 2009:64).

dado, en los tres países se puede observar que hay algunos elementos que se comparten, como la corrupción, la volatilidad electoral, el desencanto electoral, el desafecto ciudadano o la debilidad institucional. Sin embargo, más que criterios para encontrar regularidades o leyes que nos expliquen cómo funcionan estas democracias, lo que vemos son singularidades y algunas tendencias particulares que nos pueden explicar qué ha pasado con estas tres nuevas y diferentes democracias.

Se puede discutir que si algo hace diferente a Argentina, respecto a México y Brasil, es la fortaleza del Estado de estos dos últimos respecto al primero, sobre todo para instrumentar un modelo de desarrollo. En el caso de Brasil, a pesar de su pasado populista y su periodo de dictadura militar, mantuvo un Estado con capacidad de conducción social en sus distintas fases de populismo, desarrollismo, dictadura militar y régimen burocrático autoritario, hasta el neodesarrollismo. De igual forma sucedió con el caso mexicano, que pasó de una fase populista inclusiva a otras más de corte desarrollista, hasta llegar al neoliberalismo desde mediados de los ochenta. Los cambios mantuvieron un aparato estatal fuerte y autoritario, a pesar del deterioro por la crisis económica de los años ochenta, y pudo transitar a la democracia de forma gradual, de la misma forma en la que pudo establecer previamente los cambios en el modelo económico para dejar atrás la economía cerrada y protegida, para lo cual puso en marcha una de las mayores y más veloces aperturas, estrategia que se pudo lograr por el control estatal de los actores políticos.[2] Sin embargo, en los tres casos, la construcción de un Estado democrático ha sido una tarea complicada. Lo cierto es que después de la transición electoral, como ya hemos señalado, el tema del Estado "era un problema por resolver" en los tres países. El sistema de decisiones políticas es resultado del estado en el que se encuentre una democracia, de sus fortalezas o debilidades institucionales.

El tema del Estado permite una gama muy amplia de acercamientos, desde su capacidad regulatoria o su grado de captura a manos de intereses poderosos; su nivel de desarrollo democrático como un Estado con capacidad de administrar e impartir justicia y garantizar derechos ciudadanos, o un Estado con importantes niveles de impunidad que sólo logran garan-

[2] Las categorías de populismo, desarrollismo y liberalismo las entendemos aquí de acuerdo con las definiciones del texto de John Sheahan, "Alternative Models of Capitalism in Latin America", en Evelyn Huber, *Models of Capitalism. Lessons for Latin America,* Pennsylvania State University Press, 2002. Los dos grandes modelos que propone este trabajo son: por una parte, el liberalismo que abarca la tradición liberal, el neoliberalismo como la fase de menor protección social y la flexibilización de los mercados y, por la otra, están las estrategias más centradas en el Estado, desde el desarrollismo industrializador o el desarrollismo inclusivo, hasta el populismo económico, frecuentemente clientelista y autoritario.

tizar los derechos de propiedad del capital. Estados con un pacto fiscal y una estrategia distributiva, o sólo con programas para administrar la pobreza.

El sistema de decisiones, el Estado y el modelo de desarrollo que se puso en práctica en el momento de las transiciones, tuvieron similitudes por la hegemonía del pensamiento conservador que logró colocar el ajuste del Consenso de Washington como la política pública dominante. Sin embargo, las condiciones políticas en cada uno de los tres países hizo que se procesara de forma diferente el ajuste neoliberal. Por ejemplo, hay autores que ponen en sintonía los resultados de las políticas que pusieron en práctica los gobiernos de Carlos Salinas en México, Fernando Collor de Mello en Brasil y Carlos Menem en Argentina, los cuales coincidieron en el "recetario de privatizaciones, desregulaciones y total apertura económica" (Maira, 2009:157).

En el caso de Argentina, el ajuste fue muy radical y estuvo "asentado en una ortodoxia neoliberal con regresión productiva y la desarticulación del modelo intervencionista de posguerra alcanzó niveles muy profundos" (Boschi y Gaitán, 2009:36). En cambio, en Brasil, una vez superada la fase de Collor, se tuvo "un menor grado de penetración del ajuste neoclásico, por lo cual podemos referirnos a un modelo de desarrollo con ortodoxia macroeconómica antes que a un modelo neoliberal clásico" (Boschi y Gaitán, 2009:37). En el caso mexicano, el ajuste fue severo, quizás un poco menor al de Argentina, pero lejos del que hizo Brasil, que fue mucho más moderado; en el caso mexicano, el Estado sólo se quedó con sectores estratégicos, el petróleo y la electricidad, y se privatizó casi todo el resto.

En cada uno de los tres países se tuvo un desarrollo diferente, por ejemplo, las severas crisis en Argentina (2001) y en México (1995) fueron mucho más importantes que la que hubo en Brasil en 1998. Pero los proyectos que siguieron a los procesos de ajuste estuvieron marcados por la estructura de decisiones políticas y la capacidad de cada país de establecer un proyecto de largo plazo.

El caso argentino muestra una gran volatilidad en sus políticas, pasa de una hiperinflación con Alfonsín a un ajuste neoliberal agudo con Menem, y luego regresa a políticas más distributivas en un modelo exitoso de exportación de *commodities* con Kirchner.

En México se pasó de una economía protegida y cerrada a una exportadora y abierta en unos cuantos años, y desde el cambio se eligió la integración con la economía de Estados Unidos, principal socio comercial, a donde va 86.5% de las exportaciones (Puyana y Romero, 2009:25). La alta dependencia explica en buena medida los graves efectos que tuvo la crisis internacional de 2008-2009 sobre la economía mexicana. Lo que se quiere

resaltar por lo pronto es que el modelo mexicano, que se expresa en el TLCAN, no ha modificado su orientación desde Salinas, pasando por Zedillo y luego con los presidentes panistas Fox y Calderón.

En el caso de Brasil se logró construir un consenso diferente porque el "neoliberalismo fue un proyecto tardío y de aplicación parcial [en donde] subsisten expresiones de un Estado desarrollista fuerte. Aunque las elites empresariales se aglutinaron rápidamente en apoyo del neoliberalismo, la profundización del modelo desarrollista había generado sectores críticos de la apertura" (Boschi y Gaitán, 2009). En Brasil, los gobiernos de Cardoso y de Lula siguieron rutas similares en los grandes marcos de una política económica en donde el Estado ha jugado un papel central como pivote del desarrollo.

En cada país hay ciclos de crisis y recuperación, que se dan en procesos de alternancia entre gobernantes de diferentes signos. En Argentina, entre radicales y justicialistas, los cuales han pactado algunas reglas del juego, pero no se ha logrado establecer un proyecto de país a mediano plazo que tenga la capacidad de construir instituciones que saquen al país del decisionismo gubernamental en turno y de la enorme dependencia de los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación. Así, del ciclo Menem se pasó al ciclo Kirchner. Las piezas del último ciclo argentino se pueden entender en el siguiente análisis, que muestra cómo se construyen estos ciclos que se repiten (al parecer no hay forma de romper), porque el mismo sistema político y la forma de tomar las decisiones sobre el desarrollo no han posibilitado salir de la inercia crisis-recuperación-crisis.

En la experiencia mexicana, con los mismos parámetros de vincular la estructura del sistema político con el desarrollo, nos encontramos con una distancia significativa entre el discurso y los deseos de los gobernantes frente a las acciones y las estrategias de políticas públicas que se aplicaron.

El diagnóstico de la crisis mexicana ubicó en el banquillo —como los responsables de la quiebra y suspensión de pagos que se declaró en 1982— al proteccionismo, a la intervención del Estado en la economía y a la política industrial de sustitución de importaciones. Para ello, en un breve tiempo se hicieron las modificaciones, se hizo una liberalización comercial que llevó al TLCAN; de la misma forma se liberalizó a la banca; de la crisis de la nacionalización bancaria en 1982 se empezó a desandar el camino y con la crisis de 1995 se llegó a una extranjerización casi completa de la banca; igualmente se quitaron los obstáculos a la inversión extranjera y se borró del mapa cualquier signo de política industrial. El ritmo, la velocidad y el perfil del ajuste obedecieron, sin duda, al control político de un sistema que mostraba signos de apertura, pero todavía conservaba el manejo que da tener un partido dominante en el poder y un presidencialismo que man-

da al Congreso y al Poder Judicial. A partir del salinismo se profundizó el proyecto que De la Madrid había iniciado de forma más pausada. Zedillo profundizó el ciclo y logró una estabilización. Los dos sexenios panistas siguieron por la misma ruta.

Respecto a la experiencia de los ciclos argentinos, en México se han dado fases de estabilidad, pero el crecimiento de la economía ha sido bajo para llegar a lo que se conoce como el "estancamiento estabilizador" (Perrotini Hernández, 2010). Otra diferencia ha sido que los cambios que hubo entre Menem y Kirchner no han tenido lugar en México, en donde se ha seguido el mismo modelo. Por ejemplo, para salir de la crisis de 1994, no se modificó el rumbo, sino que se profundizó con la política de flotación del peso, la privatización del "sistema de pensiones como método de ahorro forzoso", además de la venta del resto de empresas públicas como puertos, aeropuertos, incremento de impuestos al consumo (IVA) y devaluación del peso (Cordera, 2010:29). El ciclo de recuperación regresó, bajó la inflación, aumentaron las exportaciones, se estabilizó la moneda y crecieron las reservas internacionales, y se redujo la deuda pública, como puntos positivos; sin embargo, creció el déficit en cuenta corriente, la banca pasó a manos extranjeras, la desigualdad del ingreso aumentó, al igual que la concentración y los salarios siguieron a la baja, con lo que se contrajo de forma importante el bienestar (Cordera, 2010:29).

Los ciclos políticos

Los ciclos económicos también han estado acompañados de ciclos políticos. En los tres países ha habido cambios y alternancias, pero en Brasil y Argentina se ha logrado tener un espectro político muy amplio, en donde ha habido gobiernos de derecha y de izquierda. En cambio, en México, sólo ha gobernado el país la derecha, tanto del PRI hasta el año 2000 y en los siguientes dos sexenios con el PAN. Lo que ha habido en México es alternancia sólo de partidos de derecha, pero no ha llegado a la presidencia un partido de izquierda. En dos ocasiones ha estado cerca: en 1988 la posibilidad se canceló mediante un fraude y el rechazo de un sistema político autoritario en donde no había posibilidades de una alternancia; la otra oportunidad fue en 2006, la cual también se canceló por una mezcla de errores internos, de violaciones a la legalidad y una poderosa coalición de derecha formada para que la izquierda no llegara al poder. Este factor ha debilitado la democracia y le ha impedido una consolidación, y sobre todo ha impedido que la ortodoxia del modelo económico salga del "estancamiento estabilizador".

El caso de Brasil resulta diferente y se puede contrastar con México y Argentina. Con México, por la diferencia de una estrategia que abrió la economía y dejó al país en condiciones de alta dependencia de Estados Unidos y de mucha vulnerabilidad interna, al lado de la afortunada combinación que ha logrado Brasil entre un ajuste y el fortalecimiento de un mercado interno. Con Argentina, en donde ha habido cambios radicales de modelo económico, además de ciclos repetidos de inestabilidad, que contrastan con un consenso sobre el país, con estabilidad, que hacen del caso brasileño un modelo más previsible y, por supuesto, más exitoso.

¿Qué factores explican estas diferencias? Como se ha insistido en este texto y lo ubicamos así:

> […] es la política y no la economía la que explica la exitosa reducción de la inflación en el Brasil de la postransición. Es la naturaleza abierta, negociada e incremental de la formulación de políticas la que explica la capacidad de las administraciones de Franco (1992-1994) y de Cardoso […] para reducir la inflación y al mismo tiempo aumentar el salario real de los brasileños pobres (Mettenheim, 2001:164).

Sin duda hay que añadir al presidente Lula, que mantuvo la estabilidad económica, contra los temores que había en 2002 de que no lo hiciera y, al mismo tiempo, logró importantes avances sociales, sobre todo por haber conseguido indexar los salarios a la productividad, lo que ayudó a subir el salario y a bajar relativamente la concentración del ingreso.

¿Por qué la clase política puede estar segura de que el modelo económico en Brasil tiene bases para mantenerse en el mediano plazo? Habría una poderosa razón: la continuidad en las políticas macroeconómicas que implementó Cardoso y que Lula mantuvo (estabilidad de la moneda, inflación controlada, tipo de cambio flexible, ajuste fiscal, la autonomía del Banco Central). Se pueden sumar en esta ruta políticas clave para fortalecer las instituciones del Estado democrático y las políticas públicas de Estado en materia de educación superior, ciencia y tecnología y energía. Esta continuidad no se vio como un problema, porque se ampliaron de forma importante las políticas de bienestar, las cuales propiciaron una fuerte movilidad social ascendente.[3]

Tanto las historias de los ajustes y la forma en la que los países han enfrentado las crisis, como el tipo de desarrollo que han logrado tener en los últimos años, nos lleva al problema de qué tipo de Estado se trata. Por ejem-

[3] Las elecciones en Brasil se definieron por una victoria de la candidata del gobernante Partido del Trabajo, la que impulsó el popular presidente Lula, Dilma Rousseff, quien obtuvo la victoria en las dos vueltas de la competencia.

plo, hay una clasificación que establece que en América Latina hay al menos tres posibilidades: *1)* los neoliberales, en los que México figura como un caso ideal; 2) los que están por la refundación del Estado, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, y 3) los que tratan de recomponer la capacidad regulatoria del Estado, como Brasil y Argentina (Sader, 2008). Dejamos de lado, por estar fuera del tema de este texto, los casos que se presentan como de una refundación del Estado, cualquier cosa que pueda significar, y nos concentramos en los otros dos casos. El caso mexicano, visto desde la complicada categoría del neoliberalismo, se puede analizar de mejor forma desde la perspectiva de la captura de los espacios públicos y de los monopolios sobre áreas y franjas del espacio público. Por ejemplo, otro país que ha mantenido una ortodoxia económica y una política de estabilización ha sido Chile, en donde la alternancia, primero dentro de los partidos de la concertación y después con el triunfo de la derecha, no han llevado a un cambio drástico de su política económica, así que en muchos sentidos Chile y México tendrían similitudes dentro de lo que se llama neoliberalismo; sin embargo, cuando vemos cómo se comporta el Estado en un caso y en otro, respecto a un ejemplo, se entiende la diferencia.

Las imágenes del rescate de los 33 mineros en la mina San José en el desierto de Atacama en Chile, a 900 kilómetros al norte de Santiago, quedarán en la memoria de millones de televidentes en 2010. El luto y la lucha de la memoria en el caso de Pasta de Conchos en el estado de Coahuila, en donde se produjo la muerte de 65 mineros mexicanos en febrero de 2006, marcan un contraste gigantesco.

Las diferencias son muchas, pero también las semejanzas. En un caso era una mina de oro y en la otra de carbón; en uno se trató de un derrumbe y en el otro de una explosión; en uno había toneladas de roca y en el otro gas metano. Sin embargo, todas estas diferencias no hacen una diferencia básica porque son sorprendentes las semejanzas que también hay en los dos casos. En ambos se trata de minas peligrosas, incluso San José ya se había cerrado por no tener condiciones de seguridad suficientes. En ambos casos se hicieron recomendaciones que no se cumplieron para operar con mayor seguridad; las dos empresas manejaron mal el caso, en Chile tardaron varias horas en avisar y en México suspendieron de forma precipitada y arbitraria el rescate. En la mina de San José ya habían sucedido 18 accidentes y en la de Pasta de Conchos estaban encendidas las alertas sobre el peligro de una explosión. En suma, si en las dos minas se hubieran cumplido las condiciones de seguridad, es probable que los accidentes no hubieran ocurrido. Los sindicatos de ambas empresas mineras habían denunciado las precarias condiciones de seguridad. Las dos empresas, San Esteban y Minera México, sobreexplotaban las minas en función de los altos precios

del mercado; en las dos había salarios bajos y condiciones laborales frágiles, y los organismos fiscalizadores contaban con pocos recursos. Incluso se puede pensar en cierto nivel de corrupción, porque de otra forma no se puede entender que San José se abriera sin cumplir con las especificaciones de colocar una escalera en el conducto de ventilación, para salir en caso de un accidente como el que sucedió el 5 de agosto pasado. De la misma forma sucedió en Pasta de Conchos, en donde se permitió trabajar en condiciones de peligro inminente por una explosión, como sucedió el 19 de febrero del año 2006.

Con tantas semejanzas llama la atención que los resultados sean tan diferentes, una tragedia enterrada frente a uno de los rescates más publicitados en el mundo entero; una fiesta de orgullo y unidad frente a una vergüenza que no termina. En la trama de los dos casos hay una diferencia básica que permitió construir desenlaces opuestos: en México, el gobierno panista de Fox y lo que le toca de responsabilidad a Calderón, están completamente capturados por los intereses de la empresa minera, como sucede en otros espacios de la vida pública, como una de las tragedias que más erosionan al Estado. En Chile, a pesar de que se trata de un gobierno que se puede considerar cercano ideológicamente al panista, es decir, un presidente de derecha, el gobierno y el Estado no están capturados y sometidos a la empresa. El gobierno de Sebastián Piñera hizo toda una operación de Estado para que la empresa San Esteban corriera con los gastos del rescate; el sistema de justicia en Chile aceptó una solicitud gubernamental para retener el patrimonio de la minera, sus bienes, para que pudiera enfrentar la deuda. Aquí empiezan las diferencias. El presidente en Chile tomó en sus manos el caso y con un equipo consiguieron la mejor tecnología para el rescate, crearon tres planes con diferentes maquinarias. En México, Fox ni siquiera fue a Pasta de Conchos y el secretario del Trabajo, Salazar, parecía vocero de la empresa y no la autoridad.

La vida y la muerte se contraponen: en Chile la sensibilidad, la estrategia exitosa de un gobierno que hace respetar el Estado de derecho se impone frente a la voracidad de empresas mineras millonarias que pagan salarios de hambre. En México queda la mediocridad del gobierno que, más allá de su signo ideológico, está capturado, esa es la diferencia básica, por eso nunca hubo la menor expresión de rescatar a los 65 mineros; incluso, en el caso de que no hubieran sobrevivido a la explosión, no se hizo el esfuerzo para rescatar los cuerpos, una de las exigencias más importantes de las familias. Así, mientras que en Chile los 33 mineros tienen rostro y forman parte importante de la historia de su país, en México los 65 mineros permanecen en el anonimato y sus restos siguen bajo los escombros de la mina.

En los países que quieren recomponer la capacidad regulatoria del Estado, como serían Argentina y Brasil, es necesario hacer distinciones que llevan a ver en qué tipo de áreas de la política pública se establece una mayor o una menor regulación. El factor por revisar está en la autonomía de los actores políticos y en las coaliciones que se forman. Así, por ejemplo, en Brasil el juego de las coaliciones que hacen del presidencialismo brasileño un arreglo permanente con cierta estabilidad, que le permite al presidente sacar adelante una parte importante de su agenda de políticas públicas. En cambio, en Argentina, a pesar del dominio de los gobiernos de signo peronista (el justicialismo), el juego político y los intercambios entre el Congreso y la Presidencia generan cierta conflictividad e inestabilidad, que hacen menos previsibles los resultados. Sin embargo, la Presidencia argentina tiene capacidades extraordinarias, como el mecanismo de los decretos de necesidad y urgencia que se implementaron durante las crisis, pero que poco a poco se han quedado como mecanismos permanentes. Esta diferencia ha llevado a que Brasil tenga un Estado fuerte en términos de desarrollo económico, sus aparatos de financiamiento del desarrollo, su banca, le hayan generado compromisos de desarrollo para proyectos con inversión pública y privada.

En el caso Argentina existen momentos en donde se han posibilitado reformas reguladoras importantes, como la que se hizo sobre los medios de comunicación, que lo ubican, en estos momentos, a la vanguardia en América Latina, y de forma muy lejana y contrastante con Brasil, que en esta materia está casi tan atrasado como México.

Las agendas de desarrollo

Una forma de entrarle al problema de semejanzas y diferencias tiene que ver con las agendas. Hay que ver que hasta los organismos financieros internacionales han girado hacia visiones más complejas del desarrollo, en donde incorporan temáticas como el valor y la calidad de la democracia para un mejor desarrollo económico; el fortalecimiento de las instituciones del Estado; la necesidad de una intervención estratégica del Estado; la urgencia de las inversiones sociales en salud y educación, así como la importancia de la lucha por la justicia social y por el combate a la pobreza (Panizza, 2010:166).

La agenda del futuro en América Latina ronda alrededor de las opciones que se han construido en lo que se llaman los "regímenes posneoliberales" o el posConsenso de Washington. En un texto de Petras se establecen varias de sus características:

- Rechazo al capital desregulado, en particular de las inversiones especulativas; en este sentido, las reformas al sistema financiero de Obama abren un clima diferente como consecuencia de la crisis de 2008-2009.
- Rechazo a los tratados de libre comercio que no tengan condiciones de reciprocidad, tipo el ALCA.
- Incremento de impuestos a industrias agrominerales.
- Incorporación de líderes de movimientos y organizaciones al aparato estatal.
- Formación de organizaciones regionales que dejan fuera a Estados Unidos, como UNASUR.
- Diversificación de estrategias comerciales y de inversión (Petras, 2010).

Dentro de lo que se podría denominar como un consenso posneoliberal o neodesarrollista, hay una serie de puntos que se hacen indispensables una vez que se han puesto en marcha mecanismos para impulsar un crecimiento del mercado interno como hizo Brasil, que pudo combinar exportación y mercado interno, creación y distribución de la riqueza, y aumento del salario y control de la inflación. Para tener Estados con suficientes recursos fiscales, como sucede con Argentina y Brasil, que casi duplican las tasas de México. Cuando se recuperan altas tasas de crecimiento, lo que sigue tiene que ver con el fortalecimiento del Estado; una vez que se han establecido mecanismos de regulación económica para la competitividad, hay otras áreas que necesitan ser recuperadas, como el rescate de lo público en materia de medios masivos, con una regulación fuerte en esta materia, en donde Argentina ha empezado a dar sus primeros pasos; con el fortalecimiento de un Estado que impulse el desarrollo, desde las finanzas estatales sanas hasta instituciones e instrumentos, como lo ha logrado Brasil.

En algunos de los estudios del PNUD sobre la agenda de gobernabilidad, se habla de tres factores indispensables para fortalecer la democracia: el fortalecimiento de lo fiscal, el combate a la desigualdad y la lucha en contra de la inseguridad. En otros estudios del PNUD sobre la relación del Estado y la democracia, se habla de la necesidad de fortalecer un régimen democrático, no sólo a partir de una democracia de ciudadanos y derechos, sino también de un Estado democrático, es decir, con elecciones competidas e institucionalizadas, con un sistema legal que garantiza los derechos de la ciudadanía y del desarrollo humano (salud, equidad de género, distribución del ingreso), un poder judicial que permita el acceso de la justicia a los más desfavorecidos, una burocracia eficaz, con rendición de cuentas, respeto a las identidades históricamente reprimidas, en fin, criterios que en

México están todavía ausentes, pero que forman necesariamente una agenda para el futuro inmediato del país.

En suma, los diferentes tipos de trayectorias en Brasil, Argentina y México han llevado a enfrentar el desarrollo y las crisis económicas con distintos instrumentos. En esta perspectiva se ven diferencias importantes en lo que han hecho Brasil y Argentina, por una parte, y México, por la otra. En los dos primeros se ha logrado un crecimiento más alto, un pacto distributivo y un mejoramiento en las condiciones salariales; en México hay un estancamiento que no le permite crecer y no existe ningún pacto distributivo, las condiciones salariales han empeorado desde que se implementó el modelo del Consenso de Washington.

Según Robert Boyer,[4] se pueden plantear al menos cinco hipótesis para una agenda que someta a un interrogatorio el futuro próximo del modelo de crecimiento:

a) El tipo de vinculación en la economía internacional, lo cual requiere revisar el balance entre la inversión extranjera y la inversión interna; la dependencia mexicana de Estados Unidos y el TLC son una limitación al crecimiento de México en el juego internacional de los próximos años.
b) Se necesita repensar la capacidad del Estado en diversos ámbitos, desde la regulación de los intereses, la recaudación fiscal y la orientación del gasto público.
c) Es urgente la revisión del pacto redistributivo para orientar de mejor forma los beneficios del crecimiento, lo cual ha llevado a que en Brasil y en Argentina se haya indexado el salario a la productividad, y se haya optado por una reducción de la pobreza basada en el bienestar, el aumento salarial y la universalización de derechos en salud, educación y vivienda frente a México, que se ha instalado en un deterioro del mercado interno, precariedad laboral y administración de la pobreza mediante programas de transferencias condicionadas de recursos, los cuales están muy lejos de generar una salida estructural y permanente de la pobreza.
d) La revisión de los mecanismos de la intermediación financiera, el acceso al crédito, el sistema bancario y los apoyos a una economía productiva, en donde el Estado puede jugar un papel clave como en el caso de Brasil, que contrasta con el de México, que ha perdido sobe-

[4] Curso de Robert Boyer en el Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, mayo de 2011.

ranía financiera por la extranjerización de la mayoría de sus bancos privados y la debilidad de su banca pública.

e) Las perspectivas del futuro que han hecho muy bien algunos países asiáticos y que hoy es un reto en América Latina. La promoción de la educación, la capacitación para el trabajo, el impulso a la ciencia y la tecnología; encontrar la especialización y las estrategias para generar valor agregado a la producción nacional en el juego de un competido mercado internacional. Mientras Brasil gasta 24.4% del PIB en educación, salud, seguridad social y vivienda, Argentina llega a 22.1% y México está en 11.2% (Bizberg, 2010). En necesario revisar la estrategia mexicana de competir con mano de obra barata y precaria; seguir así sólo profundizará el tipo de capitalismo de subcontratación internacional que mantendrá al país con modelo subdesarrollado para las próximas décadas.

Bibliografía

Amable, Bruno (2007), "Los cinco capitalismos, diversidad de sistemas económicos y sociales en la mundialización", en *Revista de Trabajo*, año 3, núm. 4, enero-noviembre, México.

Bizberg, Ilán (2010), "The Global Economic Crisis as Disclosure of Different Types of Capitalism in Latin America", en *Manuscrito*, México, El Colegio de México.

Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2009), "Legados, política y consenso desarrollista", en revista *Nueva Sociedad*, núm. 224, noviembre-diciembre, disponible en <www.nuso.org>.

Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2009), "Estado desarrollista en Brasil, crisis, continuidad, incertidumbres", ponencia presentada en *Conferencia ou Palêstra*.

Castañeda, Jorge y Marco A. Morales (2010), *Lo que queda de la izquierda. Relatos de las izquierdas latinoamericanas*, México, Taurus.

Cordera Campos, Rolando (2010), "La economía mexicana y sus desencantos", en revista *Metapolítica*, vol. 14, núm. 69, abril-junio.

Maira, Luis (2009), "¿Cómo afectará la crisis la integración regional?", en revista *Nueva Sociedad*, núm. 224, noviembre-diciembre, disponible en <www.nuso.org>.

Mettenheim, Kurt von (2001), "Presidencialismo, democracia y gobernabilidad en Brasil" en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.

Moreno-Brid, Juan Carlos (2009), "La economía mexicana frente a la crisis internacional", en revista *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril, disponible en <www.nuso.org>.
Panizza, F. (2010), *Contemporary Latin America*, Londres, Zed Books.
Perrotini Hernández, Ignacio (2010), "Un drama mexicano, estancamiento estabilizador", en revista *Metapolítica*, vol. 14, núm. 69, abril-junio.
Petras, James (2010), "Las nuevas clases medias dominantes de Latinoamérica, estabilización, crecimiento y desigualdad", 6 de noviembre, disponible en <www.rebelión.org>.
PNUD (2008), *Una brújula para la democracia, aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
PNUD (2008), *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, en <www.democracia.undp.org>, Lima.
Puyana, Alicia y José Romero (2009), *México, de la crisis de la deuda al estancamiento económico*, México, El Colegio de México.
Sader, Emir (2008), "América Latina, entre el posneoliberalismo y el futuro", disponible en <www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar>, charla del 3 de junio en la Central de Trabajadores de Argentina (CTA).
Sheahan, John (2002), "Alternative Models of Capitalism in Latin America", en Evelyn Huber (ed.), *Models of Capitalism, Lessons for Latin America,* Pennsylvania, Pennsylvania State University.

América Latina entre el continuismo y la reconfiguración política: consecuencias sobre las políticas macroeconómicas y laborales

Graciela Bensusán*
Juan Carlos Moreno-Brid**
Daniel Cerdas-Sandí***

Introducción

En los primeros lustros del siglo XXI el espectro político en América Latina estuvo dominado por la izquierda.[1] En ese periodo una serie de políticas públicas, en especial las de corte social, mostraron dinámicas muy distintas a las experimentadas durante las dos últimas décadas del siglo XX. No obstante, el soporte financiero de esas políticas *prácticamente colapsó con la crisis financiera* internacional detonada en 2008-2009 que dio fin al *boom* de *commodities (2003-2008)*.[2] Al mismo tiempo se empezó a dar un retorno en el péndulo ideológico en algunos países ("giro a la derecha") cuestionando la hegemonía izquierdista experimentada hasta entonces. En ese contexto surgen nuevas interrogantes sobre la continuidad de los logros sociales y laborales obtenidos entre los años 2000-2015 en algunos países, así como sobre el devenir de la política económica. Además, esa coyuntura ha traído nuevas correlaciones de fuerzas entre los diversos actores sociales (nacionales e internacionales) que de alguna forma condicionan de dife-

* Profesora-investigadora de tiempo completo en la UAM-X y de tiempo parcial en Flacso.
** Profesor-investigador de la Facultad de Economía, UNAM.
*** Ex alumno del doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO.

[1] Partidos y coaliciones de izquierda o centro izquierda accedieron al Poder Ejecutivo en más de una ocasión en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

[2] Entre 2000 y 2013, a nivel mundial se dio un aumento elevado y constante (con excepción del momento de la crisis de 2008-2009) en los precios de varios productos básicos: agropecuarios (granos, harinas, aceites de girasol y soja, granos y harina de trigo, maíz, carnes, lácteos, quesos y cueros) y extractivos (hidrocarburos y minería metálica). Entre 2013 y 2014 iniciaría una caída en los precios de los *commodities*, afectando las economías más dependientes de estos mercados, así como los presupuestos gubernamentales basados en estos recursos (Bertrand, 2014).

rente manera las respuestas gubernamentales ante los cambios económicos y políticos que están surgiendo.

Si bien existe un consenso relativo en que los diferentes gobiernos de izquierda o centro izquierda han mantenido diferencias importantes por lo que se refiere al grado de centralización política y económica y de la intervención del Estado en la economía y según la orientación redistributiva a través de mecanismos políticos, las diferencias son aún más marcadas al compararlas con las experiencias de los gobiernos que se ubican a la derecha, ya sea en países donde no hubo "giro a la izquierda" durante el siglo XXI —como México— o bien en países que recientemente han experimentado cambios hacia la derecha, como Argentina y Brasil. Aunque no se puede olvidar que buena parte de la literatura especializada ha sostenido que, sean de derecha o de izquierda, se observa una continuidad significativa en lo que se refiere a las políticas macroeconómicas. En efecto, se mantienen la apertura comercial, así como la preocupación por el equilibrio fiscal y por priorizar una inflación baja y estable (Leiras, 2007:405; Becker, 2011; Gudynas, 2016:722-724). Sin embargo, el ascenso de gobiernos de derecha a partir de 2015 ha conllevado la implementación de una nueva agenda económica estrictamente apegada a los principios del llamado Consenso de Washington. Ante esto, cabe preguntarnos cuáles han sido las implicaciones del nuevo contexto político y económico para las políticas macro y laborales: ¿hay marcadas diferencias entre los nuevos gobiernos de derecha con sus predecesores de izquierda? ¿Hay diferencias entre los países que han mantenido gobiernos muy estables en términos ideológicos como México y los países con cambios drásticos como Argentina, Brasil y Uruguay? ¿Qué tan diferentes o similares han sido las políticas a partir del fin del *boom* de *commodities*?

En este contexto, el propósito de este capítulo es ubicar la experiencia de cinco países de América Latina a la luz de las continuidades y transformaciones experimentadas en las políticas macroeconómicas y laborales. Estos países comportan ciertas características que los vuelven, hasta cierto punto, comparables: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.[3] Partimos del supuesto de que las políticas en cuestión tienen estrechos vínculos y están delimitadas por el modelo de desarrollo de cada país y por el modo de inserción de cada economía en los mercados globales, tanto de bienes y servicios como de flujos financieros. Ambas políticas tienden, *a priori*, a mo-

[3] Los cinco son países de ingresos medios y experimentaron profundos cambios económicos y políticos en las dos últimas décadas y comparten un pasado común de política desarrollista, industrialización por sustitución de importaciones e intervencionismo estatal, acompañados de una historia de protección temprana a los trabajadores asalariados. La apertura de dichos países los ha expuesto a impactos macroeconómicos diversos debido a fluctuaciones en los términos de intercambio, en la demanda externa y en los flujos de capitales.

dificarse si cambia la agenda de desarrollo y las orientaciones políticas (derecha-izquierda, promercado o pro-Estado) de los gobiernos. Sin embargo, su grado de modificación está constreñido por las trayectorias económicas previas y por los marcos institucionales en vigor.

Desde esta perspectiva, el trabajo examina dos periodos: uno que va de 2000 a 2013, y otro que tiene su origen entre 2013 y 2015 (inicio del fin del *boom* de *commodities* y llegada al gobierno argentino del derechista Mauricio Macri), hasta el 2017. El texto tiene tres objetivos. En primer lugar muestra que, en la práctica, en algunas economías se ha dado la compatibilidad entre la consecución de altas tasas de crecimiento, del aumento del empleo formal con protección por la seguridad social y la mejora del poder adquisitivo de los trabajadores —especialmente de los más vulnerables— sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica. También se mostrarán los límites de estos logros en lo que se refiere a su impacto en la resolución de viejos problemas en los mercados de trabajo, que suelen ser meta distintiva de los gobiernos de izquierda en tanto inciden en la desigualdad. En segundo término, se busca poner de manifiesto los mecanismos e instrumentos que contribuyeron en los diferentes resultados conseguidos en cada uno de los países que aquí se evalúan: aspectos que atañen a las políticas macroeconómicas, a las estrategias de desarrollo o a las diferentes dimensiones de la política laboral. Finalmente, se busca mostrar la manera diferenciada en que ha afectado la nueva realidad económica y política de los últimos años, a fin de identificar las implicaciones que, sobre las políticas públicas, han tenido los cambios ideológicos en los gobiernos y los efectos de la dependencia de los mercados de *commodities*.

Con tal propósito, este capítulo se estructura en tres secciones. En la primera se relaciona el desempeño de las políticas neoliberales con el giro a la izquierda experimentado en la región. En la segunda se analizan las principales tendencias en las políticas macroeconómicas de los cinco países y se señalan las continuidades y las rupturas en tres momentos: década de 1990, periodo 2000-2013 y el lapso reciente 2013-2017. En la última sección se examina el desempeño de los mercados de trabajo y se comparan las políticas respectivas de los cinco países en sus principales dimensiones. También se busca evidenciar los cambios en estas políticas a partir de los recientes giros a la derecha. Finalmente se exponen las conclusiones.

Las políticas neoliberales, el giro a la izquierda y el retorno de la derecha

La orientación, los efectos y el margen de maniobra actual de la política macroeconómica en América Latina están en alguna medida ligados al

fracaso de la estrategia de desarrollo orientada por el Consenso de Washington en la década de los ochenta del siglo pasado. Este fracaso es un factor importante —no el único— detrás del giro político hacia gobiernos de centro-izquierda que ocurrió en los años noventa en un buen número de países de la región. En efecto, la plataforma electoral en materia de política económica de gobiernos que se identifican como *nueva izquierda*, estuvo marcada por un rechazo al Consenso de Washington y a la plataforma analítico-ideológico detrás de las reformas de mercado radicalmente aplicadas a lo largo y ancho de la región para liberalizar el comercio y los mercados financieros, desregular y abatir el déficit público acotando el gasto gubernamental —sobre todo en inversión— en vez de fortalecer los ingresos del erario.

Las reformas neoliberales procuraron colocar al sector privado y al libre mercado como actores centrales del proceso de inversión y, consecuentemente para ello, acotar lo más rápido y firme posible la inversión del sector público en la economía. Su racionalidad residía en el supuesto de que los subsidios, estímulos y políticas de fomento sectorial —típicos de la etapa de sustitución de importaciones e industrialización liderada por el Estado— promovieron distorsiones, ineficiencias e inflación, e impedían aprovechar las ventajas comparativas intrínsecas de América Latina dadas por sus recursos naturales y su abundancia de mano de obra escasamente calificada. Supuso igualmente que al eliminar el proteccionismo comercial y los subsidios, se competiría mejor en los mercados internacionales y se insertarían las economías en una senda de expansión sostenida y elevada, impulsada por las exportaciones. De esta forma se permitiría absorber plenamente la mano de obra disponible, de escasa calificación. Dichas reformas, con profundidad y celeridad, transformaron la estrategia de la región y dejaron atrás la pauta tradicional apoyada en la industrialización promovida por el Estado y en la protección de los asalariados.

Los resultados fueron diversos. Por un parte, se logró bajar la inflación y eliminar los déficits fiscales, a la vez que las exportaciones y la inversión extranjera cobraron fuerte impulso y subieron en varios puntos como porcentaje del PIB. Sin embargo, la actividad productiva tuvo un lento crecimiento —por debajo del de otras regiones en desarrollo—, la productividad laboral y de los factores avanzó poco, la inversión mostró escaso dinamismo. Además, la región siguió padeciendo crisis económicas graves y recurrentes, por ejemplo la mexicana (1995), el colapso argentino (2001), los efectos de la crisis de Estados Unidos (2009) y la más reciente vinculada a la caída del precio internacional de las materias primas (2013). Fue evidente que el auge exportador no dio suficiente impulso al resto de la economía.

La excepción fue el lapso 2003-2008 cuando, gracias a una mejora espectacular de los términos de intercambio, Sudamérica experimentó una ele-

vada expansión económica, misma que se vio truncada temporalmente con la crisis de 2009. Después, entre 2010 y 2012, mostraría signos de recuperación. Empero con el desplome de los precios de *commodities* a partir de 2013, la región nuevamente ha iniciado un ciclo de retraimiento o escaso impulso económico. México fue uno de los países de la región que sufrió más la crisis de 2009 debido a su fuerte dependencia de las exportaciones a Estados Unidos y su resistencia a adoptar políticas anticíclicas de mayor profundidad. Estas características de dependencia en la economía mexicana han quedado más marcadas con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos y su agenda contra el TLCAN.[4] El mero anuncio de la renegociación del tratado comercial trajo una considerable devaluación del peso frente al dólar y un ajuste a la baja de las expectativas de crecimiento del PIB de México. Así, la reforma fiscal siguió como la gran asignatura pendiente de la región y, con ello, el Estado latinoamericano continuó con recursos insuficientes para cumplir responsabilidades esenciales en materia de bienestar, en la promoción del desarrollo y la mejora de infraestructura, de la educación y capacitación de mano de obra.

En los años noventa hubo progresos en el frente social, sin duda, por el repunte económico y la subsecuente recuperación del empleo y las remuneraciones, el aumento del gasto social y el aprovechamiento del bono demográfico. Aun así, para el año 2000, 48% de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza y 25% en extrema pobreza. Por demás preocupante, América Latina permanecía como la región más desigual del mundo.

La liberación y flexibilización de los mercados de trabajo que promovieron las reformas neoliberales se buscó justificar como un medio para impulsar el empleo y la productividad. Sin embargo, sus resultados no fueron los esperados. Por el contrario, los problemas laborales —algunos evidenciados ya en el modelo de sustitución de importaciones— se agravaron. Entre ellos destacan: la insuficiente creación de empleo formal, la baja productividad y remuneración; los efectos adversos de la tercerización, informalización y precarización laboral; la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados; y la migración masiva hacia países desarrollados. Igualmente las debilidades e insuficiencias de la protección social eran evidentes, distando de universalizarse con niveles de calidad y cobertura adecuados. Así, a inicios de siglo XXI, antes de que se profundizara el viraje hacia la centro-izquierda, la tasa de desempleo abierto en la región era en promedio de 11%, siete de cada diez empleos eran informales y la vasta mayoría no contaba con protección social. Además, el salario mínimo venía per-

[4] Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

diendo poder adquisitivo de manera sistemática, aunque en algunos países se iniciaba su incipiente recuperación. Los salarios industriales caían con fuerza; las más altas disminuciones se dieron en 2003 en Argentina y Uruguay (-14%), en buena medida como resultado del alza inflacionaria (18.5 y 23.1%, respectivamente), que no fue compensada por el incremento salarial nominal (OIT, 2004).

El magro desempeño económico y social se acompañó de un cambio político en muchos países de América Latina que, a través de elecciones democráticas, llevó al poder a candidatos de centro-izquierda, apoyados en diversas coaliciones. En Chile, la Concertación asumió el poder en marzo de 1990, bajo los presidentes Patricio Aylwin, Eduardo Frei (los dos de la Democracia Cristiana), pero fue recién en 2000 cuando Ricardo Lagos y, más tarde, Michelle Bachelet (ambos del Partido Socialista, integrante de la Concertación) ocuparon la presidencia. En marzo de 2010 llegó a la presidencia el candidato de derecha Sebastián Piñera. Para el periodo 2014-2018, Michelle Bachelet regresó al Poder Ejecutivo, con una renovada coalición (Nueva Mayoría [NM]) que incluía al Partido Comunista de Chile (PCCh), con un discurso posicionado más a la izquierda. En Brasil, el giro al centro-izquierda se dio en 1996 con la elección de Fernando Henrique Cardoso, seguido —y más bien acentuado— posteriormente con Lula Da Silva en enero de 2003. En 2010 las elecciones llevaron al partido gobernante a ganar de nuevo, ahora con Dilma Rousseff, quien sería relegida en 2013. En Argentina, después de una crisis económica que colapsó al gobierno de De la Rúa, fue elegido para la presidencia Néstor Kirchner del Frente para la Victoria (FpV) en mayo de 2003, con sólo el 22.5% de la votación en la primera vuelta, al abandonar la segunda vuelta el candidato ganador en la primera, el ex presidente Carlos Menem. Ambos candidatos fueron respaldados por coaliciones diferentes en las cuales estaban integradas distintas fracciones del Partido Justicialista (PJ). Al acabar el mandato de Néstor Kirchner, su esposa Cristina Fernández fue electa para ocupar la presidencia en diciembre de 2007. En Uruguay, el giro a la izquierda cobró forma con el triunfo de Tabaré Vásquez en marzo de 2005, postulado por el Frente Amplio. En las elecciones siguientes (2009, 2014) triunfaría el mismo proyecto político de centro-izquierda, primero con José Mujica y luego de nuevo con Tabaré Vásquez. De esta forma, sólo Uruguay (considerando los cuatro países del Conosur con giro hacia el centro-izquierda en la década del 2000) sigue siendo gobernado en 2018 por esta fuerza política. En contraste, en México no se dio el viraje hacia el centro-izquierda. La alternancia en 2000, después de más de siete décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), llevó a la presidencia a Vicente Fox, candidato del PAN, partido ubicado a la derecha del escenario político. A él le siguió Felipe Calderón en

2006, del mismo partido, como resultado de una muy reñida y discutida elección frente al candidato de la izquierda (PRD), mientras el PRI regresaría a la presidencia en 2012.

Así, la orientación política se movió hacia el centro-derecha en México y a la izquierda o centro-izquierda en los otros cuatro países examinados, aunque en Chile este proceso se revirtió en el periodo 2010-2014. Empero, dichos giros ideológicos se tradujeron en políticas macroeconómicas en buena medida similares, aunque con diferencias significativas entre ellos en algunos aspectos importantes. Igualmente, en México, la política macroeconómica adoptada por el PAN, después de 2000, no se distanció de la que se fijó con las reformas de mercado puestas en marcha a mediados de la década de los años ochenta por Miguel de la Madrid y profundizadas por Carlos Salina de Gortari, ambos del PRI. El retorno del PRI al poder en 2012 tampoco varió la agenda de desarrollo.

El debate sobre las políticas económicas que han adoptado los diversos gobiernos de la nueva izquierda en América Latina, incluidas las laborales, ha estado cargado de ideología, con fuerza en países como Venezuela y Bolivia y en menor medida en Argentina. Muchos críticos calificaron *a priori* las políticas macroeconómicas de la nueva izquierda como programas populistas destinados tarde que temprano a sumir sus economías en crisis fiscal o de balanza de pagos. Análogamente, sus defensores las percibieron como paradigmas hacia una nueva agenda de desarrollo contrapuesta a la neoliberal. Como examinaremos en este capítulo, la política macro en los cuatros países sudamericanos considerados, y su reacción ante la crisis de 2009, fluctúa de un extremo a otro.

Por una parte y en general, la política económica no ha llevado a un colapso de la actividad ni a una desestabilización aguda, si bien ha habido errores importantes. Por otra parte, tampoco constituyen un nuevo paradigma de desarrollo, perfectamente coherente, opuesto a la perspectiva convencional. Su viabilidad y efectividad se ha visto sujeta a condicionantes importantes que dependen menos de la filiación política izquierda-derecha y más de la evolución de la economía internacional —demanda externa y términos de intercambio—, el precio de energéticos y de alimentos, así como de las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales. Ello no quiere decir que sus resultados, políticas y márgenes de acción sean iguales. Pero enfrentan choques externos hasta cierto punto muy similares, que inciden en ámbitos cruciales de las políticas macroeconómicas: la fiscal, la cambiaria y la financiera. Sin embargo, este factor y el peso relativo otorgado al objetivo de impulsar el crecimiento económico o al objetivo de contener la inflación y las presiones fiscales, tuvieron implicaciones en la orientación y el alcance de las políticas laborales. Si bien fueron muy simi-

lares las restricciones externas que los países examinados en el presente trabajo enfrentaron en ese entonces, hubo diferencias en su capacidad para hacer frente a estos choques externos y tratar de revertir algunas por demás adversas consecuencias de las reformas neoliberales sobre la calidad de los empleos.

Al respecto, debe adelantarse que las tendencias en el mundo del trabajo tampoco se ubican en los extremos. Ni todo siguió igual, como reclaman los críticos ubicados en posiciones más radicales que las de sus respectivos gobiernos, ni el giro político llevó a la irresponsabilidad gubernamental que algunos achacan a los gobiernos de izquierda calificándolos de populistas. Principalmente, el giro al centro-izquierda se reflejó en cambios en los regímenes de empleo, en las relaciones con los sindicatos y con el cuestionamiento a las reformas neoliberales.

Éstas se habían orientado a flexibilizar las relaciones laborales y a reconstruir un balance factorial más favorable al capital que al trabajo. Justamente, el abandono de las políticas de flexibilización como eje de las estrategias orientadas a promover la creación de empleo y el fortalecimiento de la protección a los grupos más vulnerables es una de las diferencias más importantes que distinguen la política laboral de Uruguay hasta ahora, y de Argentina y Brasil durante el periodo 2003-2015 (previo al giro a la derecha), respecto de México. Chile estaría en una situación intermedia porque, si bien su modelo laboral sigue siendo altamente flexible y tanto los gobiernos de centro-izquierda como el de derecha de Sebastián Piñera lo respaldan, a partir de los gobiernos de la Concertación se hicieron algunos esfuerzos por fortalecer las políticas de fiscalización laboral como los otros tres del Cono Sur, y en el gobierno de la Nueva Mayoría (2014-2018) que, aunque no logró alterar el modelo laboral, lo puso a debate en el proceso de reforma de 2014-2016. Éste finalmente fracasó, entre otras cosas por las restricciones para el cambio que mantiene la Constitución heredada de Pinochet. México, en su lugar, ha sido reacio a llevar adelante cambios a su modelo laboral, aunque este cambio ha sido producto de presiones externas, como veremos más adelante.

Cabe señalar que las características distintivas de las políticas e instituciones laborales, que en muchos aspectos perduran hasta el presente, se formaron originalmente en el modelo de desarrollo tradicional, bajo la sustitución de importaciones e industrialización promovida por el Estado. Al respecto, el tránsito del intervencionismo hacia el "modelo neoliberal"[5]

[5] De manera general, una política económica "neoliberal" se caracteriza por "recortar el papel del Estado en la economía para favorecer al mercado como principal asignador de recursos" (Moreno-Brid y Paunovic, 2008:83). Martner (2009:17) distingue entre modelo y estrategia de desarrollo.

y la restauración posterior de un modelo "neodesarrollista",[6] estuvieron asociados con cambios y continuidades significativas. Así, la fase neoliberal tuvo una evidente subordinación de la política laboral a los objetivos estabilizadores de la política macroeconómica, supeditándose la mejora de los empleos y salarios al control de la inflación, y a abatir los costos laborales para aumentar la competitividad de precios de las exportaciones. En cambio, en la fase "neodesarrollista" o con el aumento de la intervención estatal asociado a la llegada de gobiernos de izquierda, se registró una mayor preocupación por el empleo, los salarios y el crecimiento económico, y menos por conseguir tasas de inflación cada vez más bajas. En suma, en los últimos años, la coordinación de políticas macro y de empleo incluyó su articulación con políticas laborales y sociales progresistas —o protrabajadores—, buscando corregir desigualdades y "fortalecer la posición de los trabajadores tanto en el plano individual como en el colectivo" (Ermida, 2009:38).

Justamente estos cambios en la política laboral experimentados con el giro a la izquierda son lo primero que se ha puesto a debate en Argentina y Brasil con el ascenso de la derecha. En Argentina, con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri, tras doce años de gobiernos de izquierda (2003-2015), se inició una agenda política con intenciones contrareformistas, primero aprovechando negociaciones muy puntuales con algunos sectores laborales para introducir medidas contra los trabajadores, y después con la presentación de un proyecto de reforma laboral, en octubre de 2017, con el objetivo de flexibilizar algunas de las normas laborales vigentes.

En Brasil el giro a la derecha ha traído mayores implicaciones adversas para los trabajadores, como consecuencia de una ofensiva más agresiva desde los sectores políticos conservadores, con el respaldo de sectores empresariales, incluso vulnerando la institucionalidad democrática a través de un proceso de destitución que ha sido denunciado por infundado y amañado contra la presidenta Dilma Rousseff. Aunque la justificación para iniciar el proceso de *impeachment* contra Dilma fue la realización de supuestos actos de corrupción por parte de la presidenta, meses después han quedado claro los verdaderos intereses que se movieron detrás del proceso, el cual tiene más características de golpe parlamentario que de simple destitución.[7] En ese nuevo escenario político, que implicó una reconfiguración

[6] Siguendo a Boschi y Gaitán (2007:2) entendemos por neodesarrollismo "un modelo aun en formación que plantea la construcción de un espacio de coordinación entre las esferas públicas y privada, con el objetivo de aumentar la renta nacional y los parámetros de bienestar social".

[7] Al respecto se puede consultar el libro *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa*, editado por Pablo Gentili (2016), donde diversos académicos, como Perry Anderson, Michael Löwy, Immanuel Wallerstein, Boaventura de Sousa Santos, entre otros, analizan el proceso de impeachment contra Dilma, desde la lógica de que se trató de un golpe parlamentario.

de las alianzas en el Congreso, de forma tal que los intereses de los trabajadores quedaron en minoría, es que se ha dado un avance rápido y profundo en la agenda antilaboral, primero con la aprobación, en diciembre de 2016, de medidas de austeridad extremas en relación al gasto público. Se aprobó que el presupuesto estatal no puede aumentar más allá de la inflación durante los siguientes 20 años, aun cuando la población seguirá creciendo y por tanto aumentarán las demandas hacia los servicios públicos.[8] Segundo, con la aprobación de la reforma laboral más profunda de las de últimas décadas, con serios retrocesos en los derechos laborales colectivos (Krein, Colombi, Rocha Lemos y Rodrigues Dias, 2017).

Convergencia y divergencias en las políticas macroeconómicas: entre el *boom* y el colapso de los precios de los *commodities*

No hay diferencias significativas en el manejo de la política macroeconómica —en sus ámbitos cambiario, fiscal y monetario— que puedan identificarse con el carácter ideológico de sus gobiernos e influyan tanto en la orientación de otras políticas, como la laboral. Más bien, la relación entre exportaciones, crecimiento económico y empleo estuvo determinada por la forma de inserción en la economía mundial. Cuando la estrategia de crecimiento privilegió las exportaciones de productos o servicios de escaso valor agregado o se compitió a través de bajos costos laborales, la política laboral tendió a ser restrictiva, presionó los salarios a la baja y se subordinó más a los objetivos de baja inflación y austeridad fiscal. Por el contrario, cuando se potenció la exportación de productos o servicios de alto valor agregado —o cuando se asignó el peso preponderante al mercado interno— hubo espacio para una política laboral que fortaleciera la capacidad de negociación de los trabajadores en lo individual y en lo colectivo, y ampliara más rápidamente las remuneraciones reales.

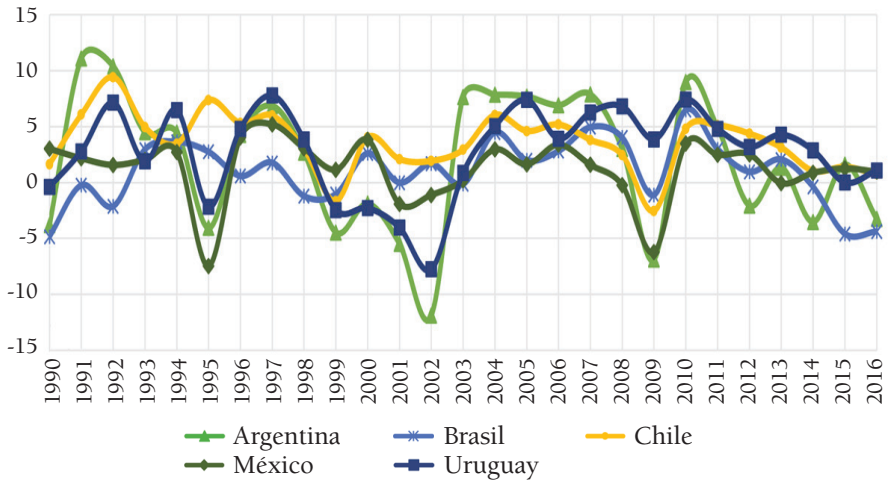
Al comparar las políticas de los cinco países, encontramos que la conducción fiscal ha sido tanto o más prudente en los países del Cono Sur seleccionados que en México. Su impacto en bajar la inflación ha sido igualmente notorio, con la excepción del sobrecalentamiento de la economía Argentina previo a la crisis económica mundial de 2009.

En los años noventa el caso más exitoso fue sin duda Chile —seguido de Argentina y Uruguay—, en lo que al ritmo de expansión del PIB por habitante se refiere. México y Brasil, por su parte, registraron en esta década los menores ritmos de expansión de la muestra de países seleccionados. En la década siguiente, Argentina, Brasil y Uruguay fueron las economías con

[8] Diario *La Jornada*, 13/12/2016.

alzas más elevadas del PIB por habitante, medido en dólares constantes; ello a pesar de las severas crisis bancarias y de divisas que enfrentaron los dos primeros con el colapso de la tablita de convertibilidad. México, en contraste, experimentó un muy escaso crecimiento en estos diez años, afectado por la crisis de 2009 y por problemas estructurales de larga data. También con la caída de los precios internacionales de las materias primas, a partir de 2011, se da un declive en la tasa de crecimiento económico en los países del Cono Sur. México, por su parte, continúa sin cambios importantes, sumido en una senda de largo plazo de baja expansión del PIB y del empleo (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1
CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE (% ANUAL),
PAÍSES SELECCIONADOS: 1990-2016

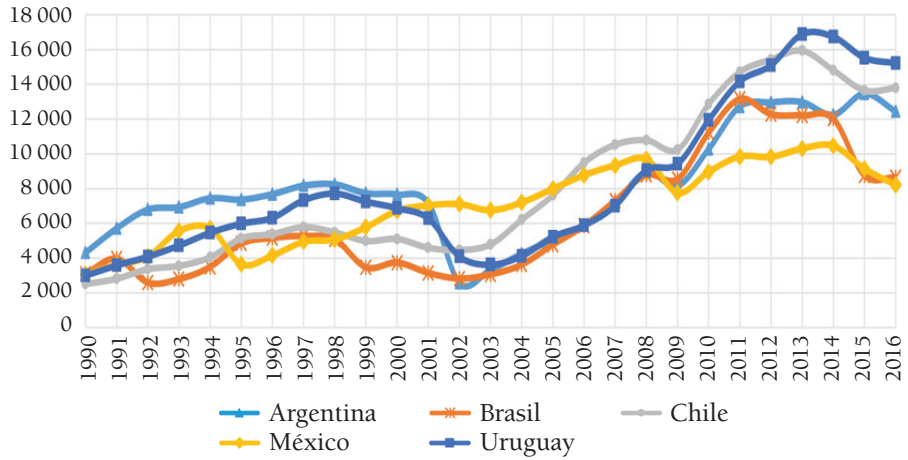


FUENTE: realización propia con información de la base de datos del Banco Mundial, disponible en <https://datos.bancomundial.org/>.

La gráfica 2 muestra cómo, en términos absolutos el PIB por habitante, entre 2010 y 2016 continuó siendo más elevado en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que en México.

El manejo cambiario ha sido en general flexible, atento a responder con flexibilidad a choques externos sin responder a diferenciaciones ideológicas. Por un lado se encuentra Argentina, que en 2002 depreció agudamente su moneda para hacer frente a la crisis de balance de pagos. La apreciación real posterior ha tendido ser menor, dista de haber compensado su movimiento inicial y sugiere una política orientada a preservar el tipo de cambio real en apoyo a la competitividad de sus exportaciones. Esto se ha acentuado

GRÁFICA 2
PIB POR HABITANTE (DÓLARES A PRECIOS ACTUALES),
PAÍSES SELECCIONADOS: 1990-2016

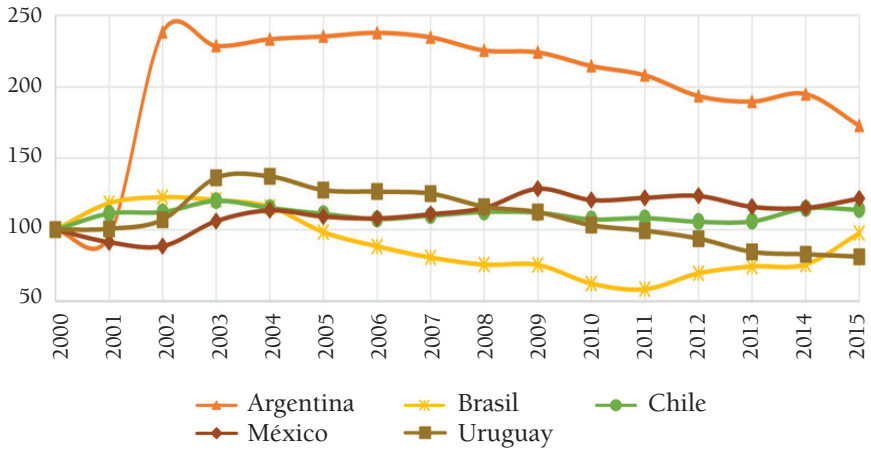


FUENTE: realización propia con información de la base de datos del Banco Mundial, disponible en <https://datos.bancomundial.org/>.

a partir de 2014, cuando se ha experimentado una importante revaluación del peso. En este lapso, por su parte, se ha dado una mayor inflación. Entre abril de 2014 y abril de 2015, la inflación doméstica anualizada fue de aproximadamente 30%. La pauta de Uruguay y de Brasil es similar a la de Argentina, con una depreciación cambiaria notable en los primeros años de la década de 2000, que se vio gradualmente erosionada en la segunda mitad. Con ello, en el caso de Uruguay, el tipo de cambio real en 2010 está en un nivel comparable al de 1990, mientras que en el de Brasil está considerablemente apreciado, casi 50% por encima del nivel de 2002. De hecho, a fin de tratar de frenar esta tendencia, el gobierno de Lula impuso en 2010 restricciones a la entrada de capitales de corto plazo. Como consecuencia de la crisis política y económica, se observa un marcado proceso de devaluación entre 2011-2015.

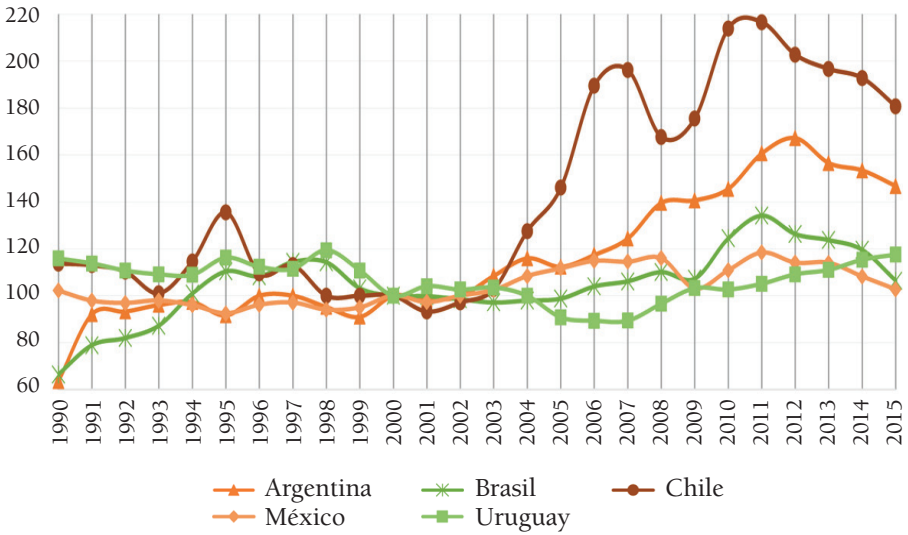
Por su parte, la evolución del tipo de cambio real en México registra una ligera depreciación en este lapso hasta 2010, cuando comenzó a apreciarse. A partir de 2014 nuevamente ha iniciado un proceso de devaluación, acentuando en años recientes por las amenazas de la administración Trump de cancelar el TLCAN. En Chile, en contraste, el tipo de cambio real se ha apreciado moderada pero sistemáticamente entre 2000 y 2013, a partir de ahí ha tenido un comportamiento hacia la devaluación. En la gráfica 3 se pueden observar estas tendencias.

GRÁFICA 3
TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO: 2000-2015
(ÍNDICE 2000 = 100)



FUENTE: realización propia con información de la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <https://data.iadb.org/DataCatalog/Dataset>.

GRÁFICA 4
RELACIÓN DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO EN BIENES: 1990-2015
(ÍNDICE 2000 = 100)



FUENTE: realización propia con información de la base de datos de CEPAL, disponible en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Un elemento determinante del desempeño de las economías de América Latina es la evolución de sus términos de intercambio, es decir, el precio de sus exportaciones frente al de sus importaciones. Son notorias dos fases recientes en ese aspecto. En primer lugar, el impacto de la crisis mundial de 2008-2009 y, en segundo, los efectos de la caída de los precios internacionales de las materias primas a partir del 2012. Por otro lado, Uruguay ha mantenido un aumento constante de sus términos de intercambio entre 2007 y 2015.

En la segunda mitad de los ochenta, la moderada alza de los términos de intercambio junto con el renovado acceso a los mercados internacionales de capital —después del racionamiento que sufrieron en los años ochenta— ayudaron a reanimar la actividad productiva y empleo en estos países, dejando así finalmente atrás la década pérdida. El comportamiento subsiguiente de esta variable en los años dos mil siguió la tendencia previa, pero más marcada. Los términos de intercambio en Uruguay continuaron evolucionando adversamente, aunque con una mejora reciente.

En estos años, Chile experimentó un alza histórica de sus términos de intercambio gracias a la elevación de la cotización internacional del cobre, su principal producto de exportación. Este impulso externo, aunado a la política fiscal contracíclica del país y al hecho de que la industria del cobre tiene fuerte presencia del sector público, permitieron recabar un monto elevado de ingresos fiscales. Dichos ingresos sirvieron para poner en marcha una respuesta dinámica del gasto público para paliar efectos de la crisis de 2008-2009.

En general, en el marco de las reformas de mercado puestas en práctica en los años ochenta y noventa, mediante la apertura comercial y en buen número de países, la revisión de la política industrial hacia iniciativas horizontales orientadas a reducir la intervención del sector público en la asignación de recursos productivos y dejar ella más y más al mercado y al sector privado, se buscó dar más relevancia al sector exportador sin subsidios ni programas especiales de fomento. Esta reorientación hacia las ventas externas, en los hechos, tuvo diferente profundidad en las cinco economías consideradas. En unas, en las décadas de los noventa y los dos mil, se convirtieron en el componente más dinámico de la demanda agregada, pero en mayor o menor medida con su efecto de arrastre parcialmente minado por el alza de las importaciones. En otras, las exportaciones no lograron sustituir a la demanda interna como motor principal del crecimiento económico.

Su diferente trayectoria, por así decirlo, se ve en buena medida asociada a la evolución de los salarios reales, su participación en el PIB y la mejora de la calidad del empleo que se fue creando. Así, en aquellas economías orientadas hacia afuera, cuya ventaja competitiva radicó en el costo bajo de

la mano de obra, es de esperar una presión o tendencia a deprimir los salarios reales. En contraposición, en las que el mercado interno fue pistón importante del crecimiento económico —así como en las economías cuya ventaja competitiva internacional fue recargándose más en la innovación y la generación de valor agregado localmente—, cabe esperar una evolución más favorable de los salarios reales y del empleo.

En lo que concierne al peso relativo de las exportaciones en el dinamismo general de la economía desde los noventa, cabe distinguir dos grupos a grandes rasgos. Por un lado estarían Chile y México y, por el otro, Uruguay, Argentina y Brasil. En Chile y México las exportaciones fueron responsables de entre un 40% y un 60% del crecimiento del PIB real. En contraste, en Uruguay como en Brasil y Argentina, este porcentaje es considerablemente menor, de alrededor de 25% en la década de los noventa. Cabe notar que el notable impulso que las exportaciones han dado a la demanda agregada en México se ha acompañado de un alza aguda de las importaciones, de manera tal que la economía en su conjunto permanece atascada en una senda de muy baja expansión de largo plazo, por debajo del 3% anual ya por décadas. Tal penetración de las importaciones reflejó: *1*) cierto desmadejamiento del tejido productivo interno a medida que los insumo intermedios de origen local fueron sustituidos por los de origen externo; *2*) una recomposición del consumo privado final hacia bienes importados *paripassu* con la apertura comercial; *3*) la influencia de una tendencia a la apreciación cambiaria real, y *4*) el relativamente escaso valor agregado local de una amplia gama de exportaciones, al ser de tipo maquilador con alto contenido de importaciones en su procesamiento. Ello merma la capacidad de arrastre de las exportaciones al resto de la economía, y puede ser preocupante en la medida en que se asocie a la rotura de eslabones de las cadenas productivas entre los exportadores y sus proveedores locales. En suma, como mencionamos en los párrafos anteriores, Chile y México ubicaron en el sector externo su componente más relevante de la demanda como motor del dinamismo económico. En Uruguay, Brasil y Argentina, éstas tuvieron peso menor.

En cuanto a la inflación, ésta fue baja durante casi toda la primera década del presente siglo, salvo para un pequeño núcleo de economías —Venezuela, Costa Rica y Argentina— cuyo incremento medio anual de precios alcanzó dos dígitos. En 2008, factores de índole social y político se combinaron con algunos choques externos sobre los precios de alimentos y materias primas, así como de los energéticos, y ejercieron presiones al alza en los precios en algunos países. Pero estas presiones no desembocaron en episodios hiperinflacionarios, como los que sufrió el subcontinente hace 30 años, en los años ochenta. Con excepción de Argentina (a partir de 2013), en ninguno de los países considerados la inflación anual llegó a niveles de

dos dígitos entre 2004-2016. En el caso argentino, el alza en los precios en los últimos cuatro años ha respondido a dos fenómenos: el primero relaciona a la caída de los ingresos vinculados a sus productos de exportación (cereales, sojas y sus derivados, petróleo y sus derivados), como consecuencia del declive de los precios internacionales, con lo que se ha implementado una política de devaluación para mejorar la competitividad de las exportaciones y desincentivar las importaciones, y de esa forma mejorar la balanza comercial. El otro fenómeno que ha impactado negativamente la inflación, se relaciona con las medidas recientes del gobierno de Macri para eliminar subsidios clave al consumo de electricidad, gas y transporte.

Aunque como vimos, no todos los países tuvieron el mismo desempeño en la década de los años dos mil, quizá la diferencia mayor en las políticas entre los gobiernos de distinto signo ideológico se percibe en las estrategias de crecimiento y en los ámbitos sectoriales —laborales, sociales y en el rubro de promoción industrial—, más que en los grandes campos de la política fiscal, monetaria y cambiaria. En estos últimos, la política macro parece en general uniforme en sus líneas generales de respuesta estabilizadora a choques externos. No es coincidencia que de los países de la muestra sea México el que tiene la política industrial más horizontal y menos intervencionista sectorialmente, y la política laboral más restrictiva. Su adscripción al TLCAN y la prevalencia de una agenda de desarrollo con consenso en el sector oficial y en diversos *think tanks* influyentes, en los que la intervención del sector público en la economía sigue viéndose con desconfianza y sinónimo de ineficiencia, son factores que ayudan a explicar esta situación.

La experiencia del fuerte crecimiento que tuvo el Cono Sur en 2003-2008, mas no México, sugiere que los contrastes en su desempeño se deben menos a las diferencias en la política macro de estabilización que a la naturaleza de los choques externos en sus términos de intercambio. En el caso de México, son graves las consecuencias de haber apostado enteramente por una inserción internacional casi exclusivamente a través del mercado de Estados Unidos, atendiendo sólo a los montos totales de las ventas externas sin considerar su valor agregado local y —ya no se diga— ignorando toda preocupación por la desigualdad. Ello fue en parte resultado del abandono de las políticas industriales en el marco de una estrategia de transformación productiva que encadenara a las exportaciones con el resto de la economía y, en parte también, de la falta de una reforma fiscal que elevara sustancialmente los ingresos tributarios y redujera su dependencia del petróleo. Al respecto, es igualmente contrastante como Brasil, con una política industrial de promoción de su sector petrolero y de energía —además del agropecuario—, apoyado fuertemente por su banca de desarrollo, se ha convertido en un actor fundamental en dichos mercados mundiales y en el

desarrollo de tecnología, en contraste con la experiencia mexicana en la que el sector petrolero ha decaído y tiende a volverse maquilador, como su manufactura.

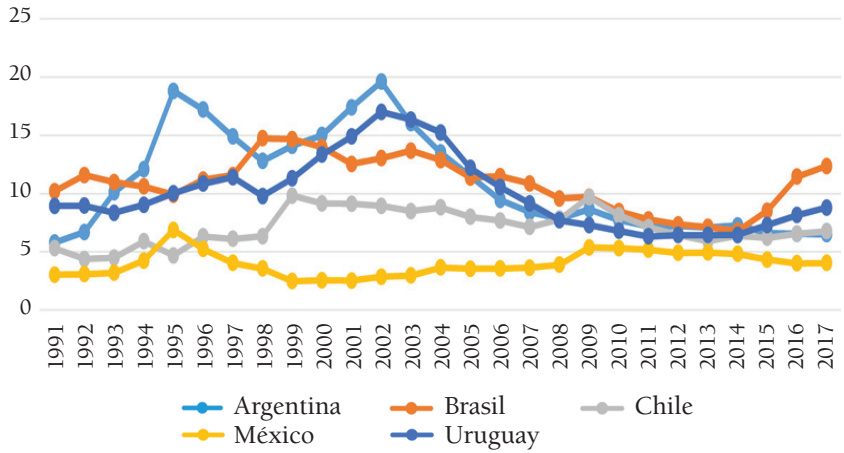
En ese sentido, se puede concluir que más que las políticas macro y la orientación ideológica de los gobiernos, son las agendas de desarrollo de largo plazo las que explican —tanto en la fase de reformas neoliberales como en la que le sigue— la capacidad de las economías para crecer y generar empleo formal, protegido y bien remunerado en los distintos ciclos. Ello igualmente influyó en las oportunidades que se abrieron en los cinco países para tener políticas laborales con un mayor equilibrio entre intereses del trabajo y el capital. En el periodo relevante, y para estos países, no vemos excesos populistas con consecuencias adversamente significativas sobre el crecimiento, el empleo y los salarios. En cambio, sí encontramos diferencias en el desempeño de los mercados de trabajo y en la forma, y en los objetivos para los que se utilizan los diversos instrumentos de política laboral.

Divergencias en los mercados de trabajo

El quinquenio 2003-2008, con su persistente y elevada expansión económica en los cuatro países del Cono Sur y la reactivación de los conflictos laborales, a diferencia de México, trajo allí una mejora del mercado laboral. El desempleo abierto cayó, la ocupación subió apoyada en la creación del empleo formal y los salarios reales en tres de los cinco países repuntaron. Todo ello ayudó a disminuir la pobreza y reducir la desigualdad. Estos avances, que se muestran a continuación, se vieron afectados por la crisis financiera mundial detonada en 2008, con sus adversos impactos en la actividad económica, el empleo y las remuneraciones, aunque con diferencias marcadas entre ellos.

La evolución del empleo en los cinco países estudiados estuvo sujeta a fuertes vaivenes, reflejo de las oscilaciones e inestabilidad del ritmo de crecimiento de estas economías. Durante la década de los ochenta, la región tuvo un escenario complicado, no obstante, con la gradual recuperación del crecimiento económico a inicios de la década de 1990 se generó un descenso en este indicador en Chile, México y Uruguay. Los cambios más destacados se observan en el periodo que va de 2002 a 2014 en Argentina, Brasil y Uruguay países que, como se ha señalado, tuvieron un importante dinamismo económico, registrando incluso una rápida recuperación después de la crisis en 2009, en contraste con México, que aun con las históricamente bajas tasas de desempleo, no ha vuelto a los porcentajes (por debajo del 4%) que mantenía hasta 2008.

GRÁFICA 5
DESEMPLEO, TOTAL (% DE LA POBLACIÓN ACTIVA TOTAL)
(ESTIMACIÓN MODELADO OIT), PAÍSES SELECCIONADOS: 1991-2017



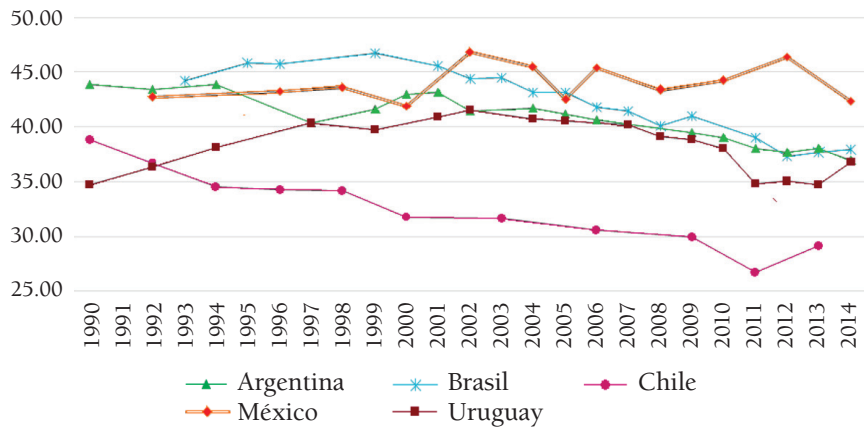
FUENTE: realización propia con información de la base de datos del Banco Mundial, disponible en <https://datos.bancomundial.org/>.

Al considerar la evolución de la estructura del empleo entre 1990 y 2008, según los niveles de productividad, se observa que la mayor parte de éste se concentró en los sectores de baja productividad (al pasar de 69% a casi 72%), mientras cayó la ocupación en sectores de productividad media (de 23.1 % a 20%) y se mantuvo casi igual en los sectores de alta productividad (pasó de 7.9% a 8.1%). Esta tendencia a concentrar el empleo en sectores de baja productividad, con la consiguiente polarización entre los salarios y las condiciones laborales, se interrumpió entre 2003-2007, aunque no logró retrotraer la situación a los niveles de comienzo de los años noventa (CEPAL, 2010:100).

En los cinco países se observa una disminución —de diferente magnitud— en la participación de los trabajadores informales como porcentaje de población ocupada. Considerando los cuatros periodos: el ascenso y las crisis de las políticas neoliberales, los cambios de alineamientos políticos en el Cono Sur y el fin del *boom* de *commodities* (1990-1996; 1997-2002; 2003-2011 y 2012-2014), encontramos que en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay la tendencia es descendente (en los dos primero hay un cambio considerable entre el primer y segundo periodo con una baja de hasta cinco puntos); empero en el último periodo se nota un estancamiento, con lo que se detiene el proceso de mejora registrado entre 2003-2011, incluso con desmejora en Chile y Uruguay. Por su parte, la informalidad crece en México entre el primer y el segundo periodo en dos puntos porcentuales para caer 0.9% entre el segundo y el tercero. En Uruguay se observa una tendencia ascen-

dente en los promedios de trabajadores informales de cada periodo, pero el porcentaje disminuye 7% al comparar 2004 (ascenso de Tabaré Vázquez) con 2011. México registró en 2012 el porcentaje más alto de trabajo informal de los cinco países al colocarse en 46.40%. Empero, debido a la ausencia de seguro de desempleo, la baja capacidad de absorción del sector informal y la migración tenía, como se dijo, la tasa de desempleo más baja de la región (3.9% frente a poco menos de 8% en los otros cuatro países), aun cuando superó 5% como consecuencia del impacto de la crisis global.

GRÁFICA 6
INFORMALIDAD (DEFINICIÓN PRODUCTIVA),
PAÍSES SELECCIONADO: 1990-2014

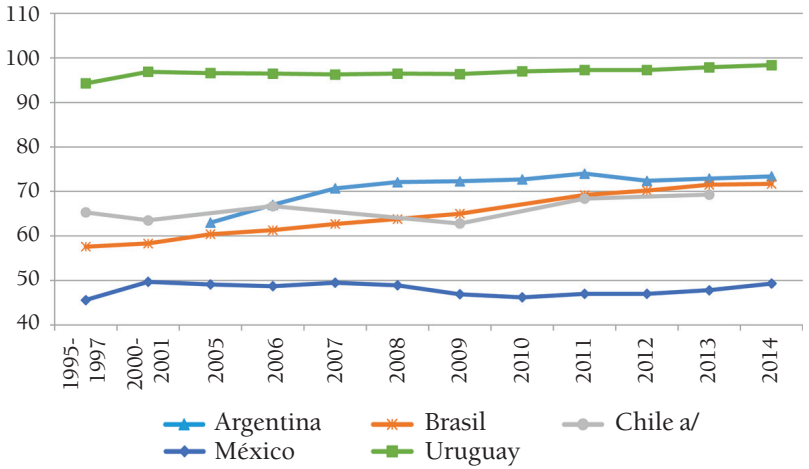


FUENTE: realización propia con información de la base de datos de CEPAL, disponible en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

Argentina, Brasil y México son los países que mantienen las tasas más altas de informalidad. Pero mientras en los dos primeros la tendencia es a la baja, ello no sucede en México, como se observa en la gráfica 7. En cualquier caso, Chile tiene la tasa más baja, lo que coincide con una de las regulaciones laborales más flexibles, aunque Uruguay a pesar de no tener la flexibilidad chilena, mostró una tendencia a la baja considerable.

La cobertura de la seguridad social (salud y/o pensiones) mejoró o se mantuvo estable en los países con gobiernos de izquierda o de centro-izquierda en la década de los años dos mil, mientras que en México cayó. El caso de Argentina —al igual que el de Uruguay— fue uno de los más exitosos al respecto. En ese país, la proporción de asalariados que no estaba registrada en la seguridad social pasó de 63% en 2005 a 74% en 2011. En Uruguay, aun cuando en la década de los noventa se habían dado caídas en la cobertura, ésta se mantuvo elevada en comparación con el resto de la región, y

GRÁFICA 7
POBLACIÓN OCUPADA URBANA CON PROTECCIÓN EN SALUD Y/O PENSIONES, PAÍSES SELECCIONADOS: 1995-2014



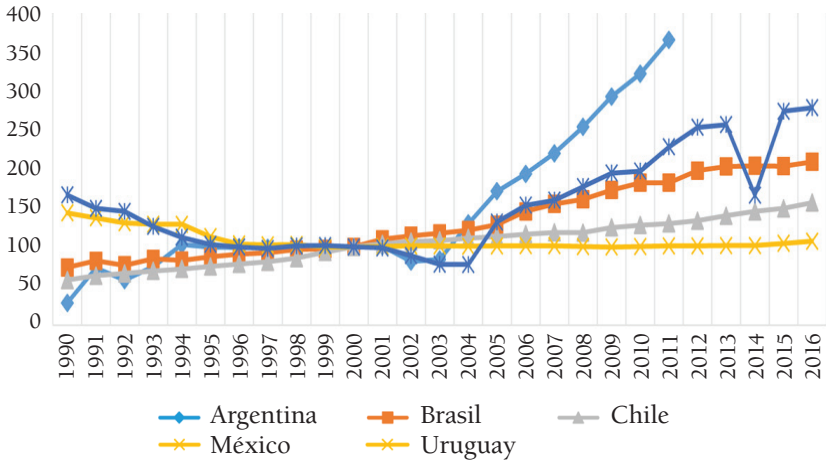
a/ Ministerio de Desarrollo Social con base en la Encuesta CASEN.
FUENTE: OIT, Panorama Laboral de América Latina y El Caribe, años 1996, 2001 al 2015.

durante lo que va del siglo XXI ha reportado un comportamiento estable con tasas de cobertura superiores al 96%. México es el país que reporta las tasas más bajas, llegando en 2010 a reportar sólo un 46.2% de su población acceso a la seguridad social, lo que se corresponde con la alta tasa de empleo informal de acuerdo a la definición institucional de informalidad (trabajadores sin acceso a la seguridad social). La gráfica 8 ilustra estas tendencias.

Como se observa en la gráfica 9, el salario mínimo real en México llegó a ser 43% menor en 2000 del que existía en 1990, y se mantuvo estancado o fue decreciente durante 2000-2014. Esta situación contrasta con la tendencia positiva registrada en los otros cuatro países, donde hay una clara recuperación respecto al año base, fenómeno que se relaciona en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay con el giro a la centro-izquierda. En los últimos 15 años, el salario mínimo real ha estado en general estancado en México, mientras que en Argentina y Uruguay se triplicó, en Brasil subió más de 100% y en Chile más de 50%. A la vez, mientras que en los países del Cono Sur el salario mínimo más que superó la línea de pobreza (al pasar entre 1996-1997 y 2005-2006 en Argentina de 1.3 a 2.7; en Brasil de 1.1 a 1.7; en Chile de 1.7 a 2.9 y en Uruguay de 0.8 a 1.1), en México se mantuvo por debajo de la línea correspondiente, de 0.8 (OIT, 2010).[9]

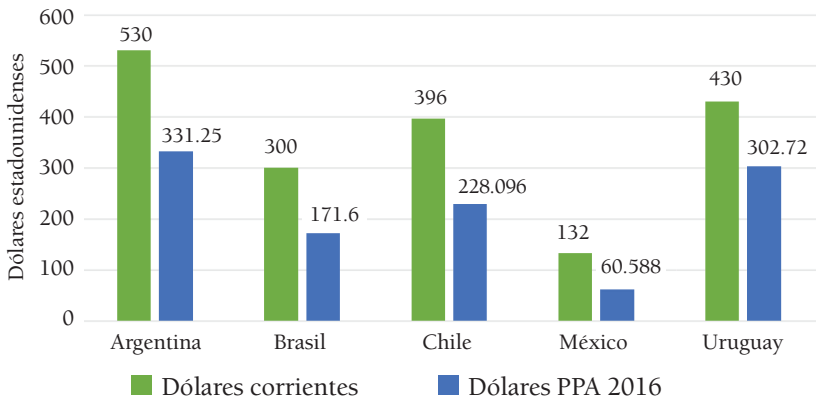
[9] En este terreno, México se encontraba por entonces en una situación semejante a Bolivia, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay (OIT, 2008).

GRÁFICA 8
EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS, PAÍSES SELECCIONADOS: 1990-2016



FUENTE: realización propia con información de la base de datos de CEPAL, disponible en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

GRÁFICA 9
SALARIO MÍNIMO, PAÍSES SELECCIONADOS: 2017



FUENTE: realización propia a partir de fuentes oficiales.[10] Dólares estadounidenses PPA de 2016, según factor de conversión del Banco Mundial, disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicator/PA.NUS.PPPC.RF>.

[10] **Argentina**: Acuerdo del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, 10/05/2016. Disponible en <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/consejoSal/fija_salario_2-2016.pdf>. **Brasil**: Decreto Presidencial No. 8.948, 29/12/2016. Disponible en <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=30/12/2016>. **Chile**: Ley No. 20.935, publicada en el *Diario Oficial* el 30/06/2016. Disponible

México y Uruguay tenían antes de la crisis (2007) el salario mínimo más bajo de estos cinco países (134 y 132 dólares mensuales, respectivamente), cerca de la mitad del que se tenía en Argentina y Chile (276 y 267 dólares mensuales, respectivamente). Brasil se ubicaba en un punto intermedio con 171 dólares mensuales. Cabe señalar que la evolución de los salarios durante y después de la crisis, mantiene estas posiciones relativas, acentuándose aún más las diferencias entre los cuatros países del Cono Sur y México, pues para el 2017, los salarios mínimos en los cuatros países del sur de América superaban los 300 dólares, mientras México no llegaba a la mitad de eso, y si se considera en término de paridad del poder adquisitivo, tampoco México alcanza a estar cerca de los otros, como se muestra en la gráfica 9.

Además, el salario mínimo tuvo en México una evolución rezagada en relación con el PIB per cápita, al pasar de un nivel equivalente a 27% en 1995 a uno de 17% en 2006. En ese mismo periodo se dio también una caída leve en Chile, y bajó de 34 % a 33%. En cambio en Argentina subió de 32 a 39%; en Brasil de 25 a 33% y en Uruguay de 18 a 23%. Por último, hay que señalar que las políticas activas de salario mínimo en los países del Cono Sur llevaron a cerrar la brecha respectiva con el salario medio. Así, de mediados de los años noventa y mediados de la década actual, el salario mínimo pasó de un nivel equivalente a 26% del salario medio a 49% en Argentina, de 20 a 33% en Brasil, de 33 a 44% en Chile y de 18 a 28% en Uruguay. En este lapso, en México dicha brecha se ensanchó al caer la proporción correspondiente de 40 a 32%. Sin embargo, hay que destacar que mientras la política salarial en esos cuatro países tendió a favorecer a los grupos más vulnerables, en México los salarios medios reales experimentaron una pérdida mucho menor que los salarios mínimos (OIT, 2008).

A continuación se muestra de qué manera estos resultados positivos estuvieron asociados a una política laboral coherente con un ideario progresista e incluyente, que llevó a un tipo de intervención estatal en el mercado de trabajo orientado a corregir el desbalance creado por las políticas neoliberales. México mantuvo su política laboral conforme a los principios del Consenso de Washington y es un caso contrastante con los de Argentina, Brasil y Uruguay y más cercano a la experiencia de Chile, lo que coincide con el menor peso asignado a los mercados internos como motor del crecimiento en ambos países y el menor poder de negociación de los sindicatos.

---

en <http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-article-60141.html>. **México**: Acuerdo del Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175865/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2017.pdf>. **Uruguay**: Decreto Presidencial, 9/01/2017. Disponible en <https://www.mtss.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=54cb10ac-52da-47fa-b7d6-318c324c2bb4&groupId=11515>.

Con ese propósito, el análisis de la política laboral en un sentido amplio[11] se concentra en los aspectos más "políticos" que involucran a todos los actores y se distinguen por la concepción que se tenga sobre los efectos de la legislación laboral, el peso asignado a la fiscalización y el carácter de la relación Estado-sindicatos, lo que se expresa en la política salarial y, específicamente, de salarios mínimos. En conjunto, este es el ámbito más controvertido de la política laboral y el que más cambios entre las distintas fases y países registra, a diferencia de las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, que por razones de espacio no se tratarán en este capítulo.[12]

Los vaivenes de la protección laboral

Una política laboral "progresista" en un sentido amplio, coherente, con una estrategia desarrollista que promueva el fortalecimiento del mercado interno, perseguiría los siguientes objetivos: promoción de la estabilidad laboral y el empleo y desempleo protegido; formalización de los empleos precarizados; respeto pleno a la libertad de asociación, así como protección y promoción de la acción sindical a través de la negociación colectiva y el derecho de huelga; formación profesional permanente y reconocimiento de la seguridad social y de los salarios mínimos como instrumentos de la redistribución (Martner, 2009; Ermida, 2006:49). Sin embargo, la perdurabilidad de tal política laboral supone no sólo la permanencia de gobiernos protrabajadores, sino un escenario de crecimiento económico sostenido con suficiente capacidad de generar empleo formal y protegido, lo que no ha caracterizado a la región.

[11] De acuerdo con Samaniego (2002:11), las *políticas de empleo* se inscriben y vinculan de manera explícita o implícita con la política económica y social (a través de la política fiscal, monetaria, de precios e ingresos, entre otros), así como con la estrategia de desarrollo y las instituciones que regulan el mercado de trabajo. La *política laboral propiamente dicha* correspondiente al ámbito circunscrito de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social, se refiere a toda forma de intervención que incida sobre "las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y sus organizaciones" (Ermida, 2009:57). Por su parte, las política *pasivas* y *activas de mercado de trabajo* consisten en el conjunto de instrumentos y programas de intervención pública específicamente destinados a "combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población en riesgo de desocupación" (Samaniego, 2002:12). Las políticas pasivas otorgan prestaciones a los desempleados; las activas buscan facilitar el acceso y crecimiento al empleo, evitar su pérdida y aumentar el crecimiento del empleo (*ibid.*). En este capítulo utilizaremos el concepto *política laboral en un sentido amplio, mismo que se vincula con las esferas económica, política y social de la acción gubernamental*, y engloba las tres dimensiones de las políticas públicas arriba descritas.

[12] Una comparación de estas políticas se encuentra en Bensusán y Moreno-Brid, 2011.

Desde los años noventa se ha registrado en la región una evidente inestabilidad en los niveles de protección a los trabajadores. Transitamos de una flexibilidad laboral a ultranza a la revitalización de la protección a comienzos de la década siguiente, para nuevamente estar hoy en la necesidad de defender lo logrado o impedir mayores retrocesos donde la tendencia ha sido hacia una mayor continuidad. Gran parte de los vaivenes en las políticas laborales de la región se expresó a través de reformas de la legislación. Hay que recordar que en América Latina, la protección proveniente del gasto social tiene un menor peso que en Europa, lo que refuerza la importancia de la legislación laboral (Regini, 2003:11; BID, 2004).

La evolución de las instituciones laborales se ha caracterizado por cambios graduales resultantes de virajes en la orientación de la política macroeconómica, a la que se subordinó la política laboral, pero también debido a factores netamente ideológicos y políticos: desde las recomendaciones del Consenso de Washington, que aconsejaban desregular los mercados de trabajo para fomentar la generación de empleo formal y atraer las inversiones, hasta los procesos de democratización política (años ochenta) y el giro a la izquierda en los países del Cono Sur que llevaron a restaurar hasta cierto punto el sentido protector de la política laboral. Nuevamente, tras los recientes giros a la derecha en Argentina y Brasil, estamos atestiguando allí un retorno a las ideas del Consenso de Washington.

Es importante advertir que el Poder Ejecutivo conservó en estos países, aunque en menor grado en Chile que en los demás, viejos instrumentos de intervención que le permiten modificar en los hechos la orientación de las instituciones laborales, como es el caso de los órganos de fijación de salarios, lo que facilitó un rápido viraje para favorecer a uno u otro factor —trabajo o capital— al cambiar las políticas macroeconómicas.

Los cinco países hicieron en la fase neoliberal ajustes puntuales de mayor (Argentina) o menos radicalidad (Brasil y Uruguay), por la vía de las reformas legales (Argentina, Brasil, Chile) o de los hechos (Uruguay y México) en forma coherente con sus políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo orientadas, ya sea hacia las exportaciones o a reducir la intervención del Estado en la economía. Estos cambios se propusieron flexibilizar los derechos individuales (nuevamente con la excepción de Chile, donde la legislación es altamente flexible desde la reforma de 1979, bajo el régimen de Pinochet). Argentina, Brasil, México y Uruguay siguen teniendo regímenes sindicales de corte corporativo, con mayor o menor intervención del Estado en el último caso, mientras que Chile conserva un régimen más liberal y con menores recursos para los sindicatos.

Salvo en México, se han hecho esfuerzos importantes durante el periodo 2000-2010 para fortalecer los mecanismos legales de protección de los tra-

bajadores ya existentes en el marco de un renovado protagonismo de los sindicatos, aunque esto ocurrió en menor medida en Chile que en los otros tres países del Cono Sur. El mayor peso de las exportaciones en el PIB de Chile, la secuencia de las transiciones (primero la económica y después la política, como en México) y la persistente herencia del individualismo en las relaciones laborales, dominante en ese país como resultado de la dictadura de Pinochet, explicarían en parte el rezago en la recuperación sindical. Por ejemplo, las demandas de los trabajadores para corregir un diseño institucional que fomenta la atomización de la organización laboral, promover la negociación colectiva por rama de industria y sectores y prohibir el uso de remplazos en las huelgas —esenciales para la revitalización de las organizaciones—, no pudieron concretarse tampoco durante las administraciones de Lagos y las dos de Bachelet, a pesar de haber formado parte de la agenda de reformas (Huber *et al.*, 2010:90-91). El último intento por cambiar la legislación laboral entre 2014-2016 tampoco lo consiguió, pues el cambio de ese sistema de relaciones laborales alteraba el orden constitucional establecido en la Carta Magna heredada de la dictadura. A diferencia de la política laboral, que siguió siendo sumamente conservadora y no tuvo propósitos redistributivos (aunque los salarios aumentaron sustancialmente), se registraron avances más importantes en el terreno de la política social, lo que se tradujo en importantes logros en la reducción de la pobreza.[13]

Un aspecto distintivo de la política laboral asociada al giro a la izquierda —otra vez con la excepción de Chile— fue que los gobiernos pusieron en entredicho la idea de que la protección a los trabajadores, la fortaleza de los sindicatos y la intervención del Estado eran la causa de los problemas que experimentaban los mercados de trabajo, deslindándose críticamente de posturas del Banco Mundial y su *Doing Business*, aunque no revirtieron totalmente las reformas adoptadas en la fase neoliberal.

En ese sentido, México se distinguiría de los otros países y se acercaría a Chile, en tanto sigue dominando la expectativa de reformar la ley laboral para flexibilizar el acceso y la salida del empleo, imponiendo un régimen de relaciones individuales que deje amplio margen a los empleadores. Incluso, después de que en la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012 se dieron algunos avances en la protección legal, al restringirse la posibilidad de la subcontratación, fenómeno que viene creciendo en los últimos años y generando mayor precariedad laboral, al igual que en la reforma de Chi-

[13] Entre los cambios más importantes en la política social se pueden mencionar el Plan AUGE (creado bajo el gobierno de Lagos y expandido en el primero de Bachelet) en materia de salud y el Chile Solidario para luchar contra la pobreza. Igualmente se reformó durante el gobierno de Bachelet (2006-2010) el sistema de pensiones para fortalecer el componente solidario (Huber *et al.*, 2010:89).

le en ese mismo tema, no se hicieron esperar las resistencias a respetar esas reglas.

Como consecuencia de las presiones de Estados Unidos, primero por la negociación del Tratado de Asociación Transpacífico (TTP) y luego por el proceso de renegociación del TLCAN, México se ha visto forzado a dar algunos pasos para comenzar a desarmar el viejo arreglo corporativo-estatista, en tanto éste cierra el paso a la renovación sindical, lo que se tradujo en la reforma constitucional de febrero del 2017. Estas demandas externas están enfocadas a reducir la estrategia de competencia desleal llevada adelante por México, basada en sobreexplotación de la mano de obra y bajos salarios, como observamos líneas atrás. Sin embargo, ante las resistencias de quienes se verían perjudicados con la apertura del mundo sindical, no tardaron de manifestarse los intentos de reglamentar dicha reforma de manera regresiva.

La llegada de gobiernos de centro-izquierda en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile llevó también a revertir hasta cierto punto el deterioro de los ministerios de Trabajo —ocurrido desde los años setenta—, a recuperar la inspección del trabajo (IT) como instrumento valioso para impulsar el registro en la seguridad social, disminuir la informalidad y proteger las condiciones de trabajo de los grupos más vulnerables. En el caso mexicano, por el contrario, después de una fase protagónica durante el desarrollo estabilizador (1955-1970) y el desarrollo compartido (1970-1976), la Secretaria del Trabajo y Previsión Social tuvo un deterioro sistemático en sus recursos y capacidades a lo largo de las últimas tres décadas, lo que agravó la situación de la IT, dependencia que tuvo menor relevancia en el sistema de relaciones laborales que en los otros cuatro países aquí analizados (Bensusán, 2006).

Una diferencia radica tanto en la ideología y las alianzas de los gobiernos, lo que influyó en el carácter protrabajador o proempresario de las políticas laborales, como en las condiciones de operación que resultan de las trayectorias previas y del contexto institucional y económico más amplio en el que se inscribe la política laboral. Como se vio en el anterior apartado, Argentina, Uruguay, Chile y Brasil llegaron a la reciente crisis con condiciones más favorables para sostener la efectividad de los derechos laborales que México, más dependiente de las exportaciones de Estados Unidos basadas en bajos salarios. Sin embargo, con distintos alcances y orientaciones, los cinco países han tratado de modernizar durante el siglo XXI sus aparatos administrativos de fiscalización y han buscado maneras de disminuir la evasión de las obligaciones patronales, especialmente en el registro de los trabajadores en la seguridad social (Vega Ruiz, 2009). Además, se optó por la promoción de programas pilotos de fiscalización conjunta entre el gobierno y el sector privado en Brasil y excepcionalmente en México (sector automotriz en Pue-

bla), donde también se han hecho recientes esfuerzos por lograr una mayor coordinación entre las autoridades hacendarias y de la seguridad social. Los cambios de tipo estructural fueron menos frecuentes, pero se registró una marcada tendencia en los regímenes federales hacia la descentralización de sus funciones para adecuar sus formas de operación a las condiciones del terreno, con resultados diversos (Bensusán, 2009).

Más relevante resulta la reorientación de estrategias de IT a fin de manejar los recursos para alcanzar las metas y los propósitos de la política laboral, definida a niveles altos del gobierno.[14] Mientras que en México se privilegió la función de asesoría sin avanzar de manera decisiva en sancionar a los incumplidores,[15] en concordancia con la intención de sostener una baja tasa de desempleo, en Argentina, Brasil, Uruguay[16] y Chile se dio énfasis a la instauración de un mejor equilibrio entre la capacidad de asesoría y de sanción a partir de que llegaron al poder gobiernos de centro-izquierda. Así, se contó con mejores regulaciones y mecanismos de implementación en materia de subcontratación, trabajo doméstico, trabajadores rurales, erradicación del trabajo infantil o discriminación por género, todo lo cual facilitó la labor de la fiscalización. Estos países registraron transformaciones positivas y equivalentes en la IT (mejor logradas y consolidadas en Brasil), convergencia que se explica sólo en parte por la afinidad en filiación política de los respectivos gobiernos. En efecto, las trayectorias previas, la presencia de actores sociales fuertes y el incipiente efecto armonizador que el Mercosur —donde se regula la IT— está teniendo sobre las instituciones laborales en la región, elevando los niveles de cumplimiento, han influido positivamente en las políticas de fiscalización (Bensusán y Espinal, 2009).

El resultado de estas políticas de fiscalización para reducir la informalidad, después de más de una década de abandono, fue una mayor inscripción de los trabajadores en la seguridad social, como ya se vio.

Las trayectorias previas en los regímenes sindicales resultaron determinantes durante los procesos de transición política y económica, y marcaron

[14] En relación con Argentina, véanse Senén y Palomino, 2006, y Novick y Tomada, 2009; para Uruguay véase Méndez, 2009; en relación a Chile, Figueroa, 2008, y Velázquez, 2010; y sobre Brasil, Cardoso y Lage, 2006.

[15] Como se sustenta en Bensusán (2009), algunos accidentes laborales ocurridos en México en la primera década de 2000, con pérdida de vidas, pusieron de manifiesto el desinterés o las limitaciones de las autoridades correspondientes para cerrar instalaciones, aun cuando hay evidencias de irregularidades que pueden poner en peligro a los trabajadores.

[16] Uruguay es una de los países en los que los inspectores tienen facultades para aplicar multas por temas familiares, ambientales y, al igual que en Argentina, tienen la facultad de velar por el cumplimiento de los convenios internacionales y de las leyes de migración (véase Vega Ruiz, 2009).

tanto restricciones como oportunidades a los gobiernos democráticos. Los regímenes sindicales en Argentina, Uruguay, Brasil y México se distinguieron históricamente por sus rasgos corporativos, que se traducen en centralización y representación monopólica, facilitando los procesos de coordinación, el tripartidismo y el dialogo social. Sin embargo, existen diferencias entre ellos en lo que se refiere a la relación de los sindicatos con el Estado y su mayor o menor capacidad para influir en las políticas gubernamentales. Lo importante es que, donde existió, el corporativismo no ha desaparecido y siguió siendo instrumento importante de la política laboral, tanto en el caso de gobiernos alineados en el centro-izquierda o en el centro-derecha, quedando pendientes en la agenda pública las reformas que favorezcan una mayor democratización y autonomía en los órganos de representación. Sin embargo, los márgenes de la acción sindical independiente y sus resultados varían sustancialmente entre los países estudiados, destacando la presencia y el poder alcanzado por las organizaciones en Argentina, Uruguay y Brasil. De esta forma, una de las expresiones más marcadas de la orientación política hacia la izquierda —y la subsecuente revitalización de la intervención estatal en el sistema de relaciones laborales— fue el reconocimiento de los sindicatos como interlocutores de la negociación colectiva y del diálogo social. Por el contrario, en México, donde no se dio este giro, se continuó debilitando la interlocución sindical o se siguió utilizándola como un instrumento para imponer políticas de contención de las reivindicaciones laborales.

En todo caso, a pesar de los cambios, las políticas neoliberales han dejado honda huella en los mercados de trabajo donde, como vimos, persisten altos niveles de informalidad y precariedad laboral, con lo que disminuyeron las posibilidades de la acción colectiva y se provocaron realineamientos y divisiones en las estructuras sindicales que sólo en parte han podido revertirse al llegar gobiernos favorables a los trabajadores.

Como ya se vio, la política de salarios mínimos (SM), bajo control de los poderes ejecutivos (salvo en Chile donde la fija el Congreso), ha experimentado vaivenes en las cuatro últimas décadas. Lo ocurrido en los años ochenta o noventa, cuando en Argentina, México, Uruguay, Brasil y Chile (aun cuando en estos dos últimos países la recuperación se inició en la década siguiente) se perdió gran parte del poder adquisitivo del SM, puede explicarse por su desviación del propósito original para el que fueron creados, al subordinarse a los objetivos de ajuste y estabilización perseguidos por las políticas macroeconómicas. Ello puso de manifiesto que los mecanismos concebidos para garantizar a los trabajadores y sus familias un ingreso que hiciera posible su subsistencia, cualesquiera que fueran sus

niveles de calificación y desempeño, no lograban sin duda tal propósito. Contra la idea de que esta institución imponía una rigidez innecesaria, en la práctica estos gobiernos contaron con los mecanismos administrativos para modificar a conveniencia el monto de los SM. Más tarde, la política de SM recuperó en los países del Cono Sur su papel social, y a mediados de la primera década del siglo XXI, las tendencias de Argentina y Uruguay convergieron con las de Brasil y Chile, que se habían anticipado en los años noventa. Se convirtieron en un instrumento valioso para impulsar los mercados internos, reducir la pobreza entre los trabajadores más vulnerables y, más tarde, evitar la caída del consumo interno para enfrentar con menores costos la crisis 2008-2009, para volverlos irrelevantes, si bien la pérdida mayor ocurrió entre los ochenta y los noventa (OIT, 2008, 2010).

Aunque en Brasil y Chile no existen instancias tripartitas ni las obligaciones de consultar a los actores a la hora de definir los incrementos al SM, sí están presentes en los otros tres países. Por ejemplo, la Convocatoria a los Consejos de Salarios en Uruguay por parte de Tabaré Vázquez en 2005 y el incremento de los salarios mínimos antes de que se reactivara el crecimiento económico, mostró la importancia de los sindicatos para impulsar el mejoramiento de las remuneraciones. De esta forma, las diferentes capacidades de negociación y presión sindical constituyeron un factor importante en la evolución de los SM. Otro factor influyente fue la vinculación entre los montos de los SM y otros beneficios previsionales, presentes en Brasil y Uruguay. Mientras que en el primer país los SM siguen ligados a este tipo de beneficios, por lo que tienen un enorme impacto social, al igual que en Chile, donde la cobertura de la negociación colectiva es muy limitada, en Uruguay el proceso de recuperación de los SM en 2004 se acompañó de reformas para deslindarlos de la evolución de otros beneficios.

México modificó en 2016 esa vinculación, a través de la reforma constitucional que desindexó el monto de los salarios mínimos de otras obligaciones públicas y privadas, con el propósito de iniciar un proceso de recuperación de los salarios mínimos sin provocar efectos inflacionarios.[17] Cabe señalar que un alto porcentaje de trabajadores percibe salarios que son fijados a través de múltiplos de salarios mínimos, además de que el porcentaje de incremento anual del SM funciona como una señal, sino como un tope, en la determinación de los aumentos en la negociación colectiva. De esta forma, su impacto es mucho mayor que el que ejerce sobre sus perceptores (Negrete Prieto y Luna Ramírez, 2016).

[17] *Diario Oficial de la Federación*, 27/01/2016, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016>.

Una nueva coyuntura en la región: entre el giro a la derecha y las nuevas negociaciones comerciales

Mientras que Chile y Uruguay en la segunda década de 2000 han continuado con sus trayectorias laborales previas, Argentina, Brasil y México han realizado cambios importantes, aunque con orígenes y orientaciones muy distintas. En el caso mexicano, las reformas laborales a nivel legal (2012) han sido tanto para institucionalizar la flexibililidad laboral como para poner límites a ciertas prácticas que llevan al deterioro de la calidad de los empleos, por ejemplo, en materia de subcontratación (aunque todavía está por verse su efectiva aplicación).

La situación de los derechos colectivos en México (cúpulas sindicales poderosas para satisfacer sus intereses y trabajadores desprovistos de recursos de poder para negociar sus salarios y condiciones de trabajo) ha estado de cierta forma blindada frente a las intenciones de reforma. Así, se ha impedido por décadas una verdadera apertura sindical y el fin de la simulación en la contratación colectiva, tal como sucedió en los fracasados intentos de reforma laboral en 1989, 1992, 2001 y, finalmente, en 2012, cuando se adoptó una reforma conservadora en términos de empoderamiento sindical que permita a los trabajadores organizarse para elevar sus demandas de manera efectiva hacia los empleadores y hacia el gobierno, y así lograr mejoras en las condiciones de trabajo (Bensusán, 2000, 2006, 2013).

Aunque las demandas del sindicalismo independiente para romper el statu quo en el modelo laboral mexicano y posibilitar una mayor pluralidad y democracia sindical datan al menos desde los años setenta (véanse por ejemplo las demandas de la Tendencia Democrática de 1976), éstas nunca prosperaron. Las resistencias vinieron no solamente del gobierno sino de todos los beneficiarios del arreglo tripartito —los empleadores y los sindicatos participantes de este arreglo—, tal como sucedió en la reforma legal de 2012. Sólo recientemente un hecho fortuito ajeno por completo a la correlación de fuerzas interna a favor del *statu quo* en el mundo del trabajo, destrabó aparentemente la situación y dio lugar a una sorpresiva reforma constitucional aprobada el 28 de febrero de 2017. Así, cuando menos se esperaba y como parte de las negociaciones con Estados Unidos en torno al TTP, el presidente Peña Nieto —del mismo partido (PRI) opuesto sistemáticamente a modificar las bases institucionales del arreglo corporativo consolidado en la primera mitad del siglo XX para abrir el mundo sindical— presentó en septiembre de 2016 una iniciativa de reforma constitucional y logró pocos meses más tarde su aprobación, a pesar de que podría alterar por completo dicho arreglo al desaparecer las Juntas de Conciliación y Arbitraje (recurso que dio poder a los sindicatos aliados al régimen) y crear a nivel nacional un

nuevo órgano descentralizado a cargo del registro de los sindicatos y los contratos colectivos, entre otras funciones. No es difícil creer que, como ha trascendido en diversos medios, esta reforma preocupa seriamente a las elites económicas y sindicales del país, por lo que tratan de influir en su reglamentación para evitar la afectación de sus intereses.[18] Por ello, es muy temprano para suponer que realmente se producirán cambios positivos en el mundo del trabajo. Sin embargo, tras el inicio de renegociación del TLCAN en 2017, el cual ha tenido como punto clave de discusión la estrategia de *dumping social* por parte de México para mejorar su competitividad vía los bajos salarios y la ausencia de libertad sindical, las presiones ya no sólo de Estados Unidos sino también de Canadá están a la orden del día, lo que puede ayudar a vencer las resistencias internas y a que finalmente México transite hacia un régimen laboral con mayores garantías para los derechos colectivos.

Argentina y Brasil, como consecuencia del giro ideológico en sus gobiernos, han iniciado nuevamente el camino hacia la flexibilización y la desprotección laboral en apego a las viejas ideas del Consenso de Washington, revirtiendo algunos avances logrados por los gobiernos de izquierda.

La nueva coyuntura política a partir de la llegada a la presidencia del empresario Mauricio Macri, ubicado hacia la derecha del espectro político nacional, trajo un giro en la política económica keynesiana de fomento a la demanda y al dinamismo del mercado interno, y buscó encaminarse nuevamente hacia la creación de condiciones más favorables para los empleadores. Junto a esto, los trabajadores perdieron capacidad para incidir en las políticas públicas a través de los sindicatos (en tanto ya no cuentan con un ministro de Trabajo afín), a la vez que el gobierno ya no se presenta como un aliado estratégico. En su lugar, los sectores financieros, importadores y explotadores de recursos naturales (petróleo, minería, monocultivos extensivos, en alianza con capital extranjero), principalmente, han establecido estrechas relaciones con el nuevo gobierno y tienen mayores márgenes de influencia en las políticas públicas (Cantamutto, 2016).

En términos de la política laboral en Argentina, las medidas apuntaron hacia sectores específicos, aprovechando negociaciones muy puntuales. Por ejemplo, ante la crisis que enfrentaba el sector lácteo, el gobierno respondió que la ayuda llegaría siempre que los trabajadores aceptaran la reducción de los aportes patronales a las "obras sociales" y la modificación del convenio colectivo lechero, introduciendo medidas flexibilizadoras en las condiciones de trabajo.[19] Lo mismo sucedió con otras negociaciones, como la que se dio

[18] Alcalde, Diario *La Jornada*, 06/01/2018.
[19] Diario *Página 12*, 05/05/2017.

en el sector agropecuario y agroindustrial,[20] y con el acuerdo para la explotación del yacimiento de energías no convencionales Vaca Muerta (Ruiz, 2017).

Después de estas primeras medidas flexibilizadoras, el gobierno de Macri decidió avanzar con su agenda reformista, la cual hasta enero de 2018 incluía una reforma previsional y una laboral. La reforma al sistema de pensiones —pensada en términos de rentabilidad financiera—, entre otras cosas implicó cambios en la forma de calcular los aumentos periódicos a las pensiones establecidas en 2009, y que ha permitido un aumento acumulado de 950% entre 2009 y 2017. La nueva fórmula estará relacionada a la inflación y a los aumentos salariales, y conlleva una disminución en los montos de las pensiones. Por ejemplo, de haberse aplicado la nueva fórmula en el periodo 2009-2017, la pensión mínima sería un 24.5% menor.[21] Con esta reforma las mujeres han sido las más afectadas, pues implicó un aumento de cinco años en la edad a partir de la cual pueden acceder a la pensión por vejez (la edad mínima para jubilarse pasó de 60 a 65 años). También favorece el aumento de los años de servicios, pues da la posibilidad a los trabajadores de mejorar las pensiones al autorizar que sigan trabajando y aportando más allá de los 65 años, sin que puedan ser forzados al retiro. Además —con el fin de contar con el apoyo patronal—, la ley establece que los patrones no tendrán que seguir contribuyendo a las pensiones de los trabajadores que superen los 65 años.[22] Después de varios intentos la reforma al sistema de pensiones se aprobó a finales de diciembre de 2017 en medio de masivas protestas, con la convocatoria de huelga general de la Confederación General del Trabajo (CGT), lo que puso fin a la tregua que mantenía la CGT con el gobierno.[23]

A diferencia de la previsional, la reforma de la legislación laboral no logró avanzar. Inicialmente el gobierno acordó con la cúpula de la CGT cambios en la legislación laboral, pero la fragilidad del acuerdo quedó pronto en evidencia. Algunos sectores sindicales que conforman la CGT mostraron su descontento con lo acordado y como consecuencia, la bancada de oposición al gobierno retiró el apoyo inicial que dio al proyecto de ley.[24] El presidente del bloque del PJ-FpV, Miguel Pichetto, indicó que no apoyarán la reforma hasta que surja una voz unitaria desde la CGT a favor de los cambios.[25] Esta situación distanció al Ejecutivo respecto de la CGT, pues el

[20] Diario *Página 12*, 01/02/2017; Diario *Hoy*, 20/01/2017.
[21] Diario *Página 12*, 17/11/2017.
[22] Cufré, Diario *Página 12*, 27/05/2017.
[23] Cué, Diario *El País*, 20/12/2017.
[24] Diario *Página 12*, 17/11/2017 y 14/01/2018.
[25] Diario *Página 12*, 02/12/2017.

gobierno adoptó una estrategia de persecución hacia los líderes de la CGT.[26] Desde el gobierno se insiste en que la reforma tiene como fin la disminución del empleo informal asalariado (se busca que los empleadores "blanqueen trabajadores"),[27] pero además de ese tema se han incluido una serie de medidas contra los derechos de los trabajadores. Entre otras disposiciones se incluyen: *1*) se elimina el principio de irrenunciabilidad, con lo cual los trabajadores podrían renunciar a lo estipulado en la Ley de Contrato de Trabajo, en el convenio colectivo y en el contrato individual; *2*) se limitan las opciones del trabajador frente al *ius variandi*; *3*) se reducen los aportes patronales a la seguridad social; *4*) se elimina el principio de solidaridad y responsabilidad compartida entre la empresa contratante y la empresa que brinda servicios tercerizados para con los trabajadores de esta última; *5*) se reduce la indemnización por despido.[28] Si bien la reforma no llega a romper los fundamentos del sistema de relaciones laborales vigente a lo largo de muchas décadas, sí va encaminada hacia la flexibilización laboral, pues como señala la AAL[29] (2017:31): "la reforma laboral que se propone […] no beneficia a los trabajadores y trabajadoras, sino únicamente a los empleadores".

En Brasil, el proceso de contrarreforma se inició tras la destitución de Dilma Rousseff en 2016. La situación de bonanza económica entre 2003-2013 había permitido mayores márgenes de maniobra para los sindicatos al momento de exigir demandas y apoyo del gobierno del PT para que se le facilitara implementar su agenda, al mismo tiempo que los empresarios se mostraban más dispuestos a otorgar concesiones. Ante la crisis económica, el gobierno de Dilma no aceptó las presiones empresariales para que se implementaran medidas de ajuste que recaerían sobre los trabajadores, como lo eran las reducciones salariales, facilidades para el despido y la subcontratación, restricciones en los alcances de la negociación colectiva y recortes en toda la política social: gasto en salud, pensiones, educación y transferencias condicionadas a los hogares pobres (Stédile, 2016; Weston, 2016).

La nueva coyuntura política pos-*impeachment* trajo una reconfiguración de las alianzas en el Congreso, de forma tal que el PT ha quedado aislado, mientras que el resto de partidos se ha aliado con el nuevo gobierno de Temer.

[26] Desde el gobierno se han iniciado investigaciones judiciales para acusar a líderes sindicales y líderes de la oposición de estar vinculados en el lavado de capitales (Balinotti, Diario *La Nación*, 11/01/2018). Además, reviviendo posturas históricas de la UCR, se volvió a presentar en la Comisión legislativa de Trabajo de la Cámara de Diputados, una iniciativa a favor de limitar la reelección de los líderes en los sindicatos, en el marco del interés gubernamental en democratizar los gremios y, con ello, lograr su debilitamiento. Galarza, Diario *La Nación*, 9 /01/ 2018.

[27] Jueguen, Diario *La Nación*, 28/12/2017.

[28] Hayon, Diario *Página 12*, 31/10/2017; Seijo, Diario *Página 12*, 17/12/2017.

[29] Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas.

Esta nueva correlación de fuerzas ha permitido un avance rápido y profundo en la agenda contra los trabajadores, primero con la aprobación, en diciembre de 2016, de medidas de austeridad extremas en relación al gasto público (se aprobó que el presupuesto estatal no puede aumentar más allá de la inflación durante los siguientes veinte años, aun cuando la población seguirá creciendo y por tanto aumentarán las demandas hacia los servicios públicos).[30]

Durante el 2017, el gobierno de Temer ha aprovechado las ventajas que le da el control sobre el Congreso para aprobar la reforma laboral[31] más profunda de las últimas décadas, con serios retrocesos respecto de lo logrado en el periodo 2003-2015, a pesar de las multitudinarias protestas y huelgas que paralizaron el país.[32,33] Las condiciones políticas después de la destitución de Dilma cerraron los espacios institucionales de incidencia sindical, a la vez que la mayoría de congresistas se han apegado a la línea política de Temer, ya sea por convicción o por chantaje.[34]

De esta forma, la reforma laboral de Temer ha incluido medidas que afectan seriamente a los trabajadores brasileños, como la eliminación de obligatoriedad del pago del impuesto sindical, además de limitar la cantidad de delegados sindicales, restringir los alcances temáticos y la cobertura de la negociación colectiva, facilitar la tercerización, flexibilizar los contratos individuales, entre muchos cambios más que buscan menos poder para los sindicatos y el predominio de la negociación individual (Krein, Colombi, Rocha Lemos y Rodrigues Dias, 2017).

[30] Diario *La Jornada*, 13/12/2016.

[31] La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2017 por 296 votos contra 177, y en el Senado el 11 de julio de 2017 con 50 votos a favor y 26 en contra (Mendonça y Benites, Diario *El País*, 12/07/2017).

[32] Barón, *CNN en Español*, 28/04/2017; Hermida, Diario *El País*, 27/04/2017.

[33] Las primeras huelgas generales se dieron a finales de abril y a finales de junio, convocadas por la CUT y FS, y tuvo efectos paralizadores en todo Brasil (hubo paro en las grandes industrias, aeropuerto, transporte público terrestre, la banca y los colegios públicos y privados). Tras la aprobación de la reforma laboral (la CUT), junto a otras centrales (*Força Sindical*, *União Geral dos Trabalhadores, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil,* entre otras), ha acordado un plan de lucha contra la reforma laboral. Las medidas incluyen: una gran huelga general el 14 de septiembre, y acciones legales a través de los tribunales laborales y Supremo Tribunal Federal de Brasil (Selerges, 2017).

[34] El chantaje principalmente se da con la amenaza de perder la inmunidad parlamentaria y enfrentar procesos judiciales. El 60% de los 594 miembros del Congreso de Brasil enfrentan cargos como recepción de sobornos, fraude electoral, deforestación ilegal o secuestro y homicidio, de acuerdo con Transparency Brazil (Romero y Sreeharsha, Diario *The New York Times*, 15/04/2016). Mientras en el Senado, al menos 49 senadores de los 81 que juzgaron a la presidenta, tienen procesos abiertos con la justicia (Marra, Diario *Público*, 30/08/2016).

Conclusión

Al comparar las políticas de los gobiernos de izquierda y derecha, no se observan diferencias significativas en el manejo de la política macroeconómica —en sus ámbitos cambiario, fiscal y monetario— que puedan atribuirse a su orientación ideológica e influyan en otras políticas, como la laboral. Si bien hubo diferencias en la relación entre exportaciones, crecimiento económico y empleo, ellas estuvieron determinadas en gran medida por la forma de inserción en la economía mundial. Sin embargo, como resulta de la revisión de las políticas incluidas en este capítulo, se puede concluir que, en gran medida, no son sólo cuestiones técnicas sino también de economía política de cada país las que determinan la decisión de mantener una senda de baja inflación, o más bien actuar tomando en cuenta el crecimiento de la economía respecto a su potencial deseado de largo plazo. Estas decisiones, resultantes también de diferentes correlaciones de fuerza entre los interlocutores sociales, abren distintos márgenes de maniobra en el diseño e implementación de las políticas sectoriales. Por ejemplo, a partir del primer gobierno kirchnerista, la política de empleo e ingresos cobró protagonismo y dejó de estar subordinada al objetivo del control de la inflación con el propósito de reducir los enormes costos sociales que dejaron las políticas neoliberales.

De esta forma, en el campo de las políticas laborales, la orientación política de los gobiernos tuvo un peso decisivo en su carácter más o menos incluyente, dentro de las restricciones impuestas por las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo, así como por las trayectorias previas de los cinco países estudiados. Esta orientación tuvo consecuencias en lo que se refiere a la capacidad de los trabajadores para ejercer contrapesos a los efectos de las políticas neoliberales y, más tarde, de la crisis financiera internacional sobre sus condiciones de vida y de trabajo. El caso de México ilustra, a diferencia de los otros tres países (Argentina, Brasil y Uruguay), la gran continuidad mantenida por lo que se refiere a la subordinación de la política laboral frente a las decisiones de política macroeconómica y al papel de los bajos salarios en la estrategia de exportación, lo que se corresponde con la ausencia de gobiernos de izquierda a nivel del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, por importantes que sean los logros de los gobiernos de centro-izquierda, en términos de la generación de empleo formal e incrementos salariales, así como en la disminución del trabajo no registrado, la informalidad y la vulnerabilidad de los grupos más desprotegidos, no cabe duda que se trató de esfuerzos insuficientes y que estas deficiencias de los mercados de trabajo deberán generar una mayor atención de los gobiernos res-

pectivos, cualquiera que sea su orientación. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a la articulación de las políticas laborales con las demás políticas públicas y las estrategias de desarrollo. De acuerdo con lo mostrado en este estudio, por valiosa que resulte la política laboral como instrumento para crear un clima favorable a los derechos de los trabajadores, para ser eficaz requiere un entorno de crecimiento del empleo que no puede alcanzarse sin cambios de fondo en la política macroeconómica y sin la adopción de políticas contracíclicas —en materia fiscal, monetaria, cambiaria y en el mercado de capitales, entre otras— orientadas a promover una competitividad sistémica y a reducir la heterogeneidad estructural que caracteriza a los países estudiados (Ffrench-Davis, 2010).

La región ha sido históricamente muy vulnerable a los vaivenes de la economía. Parte de la explicación de los recientes cambios que se experimentaron en Argentina, Brasil y México responden en menor o mayor medida a las condiciones de inserción en los mercados internacionales. Sin la dependencia de México hacia el mercado estadounidense, las presiones para introducir reformas en el modelo laboral no hubieran tenido éxito. Fue ante la amenaza de exclusión en ese mercado cuando se dieron los cambios, en tanto la imposición de barreras comerciales de Estados Unidos y Canadá hacia México supondría una catástrofe económica. Por ejemplo, sólo el anuncio de la convocatoria a la renegociación del TLCAN supuso en los últimos meses una caída en el valor del peso mexicano, así como en las expectativas de crecimiento del PIB. Sin embargo, las presiones externas pueden llevar a crear instituciones de escaparate o a mejoras que no se sostienen en el tiempo, si no existe internamente una fuerza social organizada capaz de impedir los retrocesos y exigir el cumplimiento de las nuevas reglas laborales.

De igual forma, el cambio en el comportamiento de los precios de las materias primas, que se mantuvo excepcionalmente alto durante 2003-2013, afectó el desempeño económico de Argentina y Brasil (fin del *boom* de *commodities*), lo que a su vez propició los cambios en el escenario político. Ese nuevo escenario dio justificación a la propuesta, aprobación y en su caso implementación de reformas laborales, ante las demandas de los sectores empresariales que han visto disminuir los márgenes de ganancias en un contexto de recesión económica. Nuevamente se ha recurrido a las recetas del Consenso de Washington a favor de la flexibilización y la desprotección laboral como medida para la reactivación económica, aunque de nuevo bajo criterios más ideológicos que técnicos. Estos vaivenes dejan claro además que la política y la institucionalidad laboral constituyen un espacio constante de disputas, donde la correlación de fuerzas de las diferentes posturas ideológicas y políticas tiene un peso significativo.

Bibliografía

Alcalde, Arturo (2018), "La iniciativa laboral Peña Nieto-Meade en 10 puntos", Diario *La Jornada*, 6 de enero, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2018/01/06/opinion/014a2pol>, consultado el 18 de enero de 2018.

Balinotti, Nicolás (2018), "Las represalias del poder por la frustrada reforma laboral", Diario *La Nación*, 11 de enero, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/2099517-las-represalias-del-poder-por-la-frustrada-reforma-laboral>, consultado el 15 de enero de 2018.

Barón, Francho (2017), Huelga General en Brasil, La Primera Prueba de Fuego para Michel Temer, *CNN en Español*, 28 de abril, disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2017/04/28/huelga-general-en-brasil-la-primera-prueba-de-fuego-para-michel-temer/>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Becker, Joachim (2011), "Rupturas y continuidades, Políticas económicas post-crisis de los gobiernos progresistas en Brasil, Uruguay y Argentina", *Simposio, Política Económica de los Gobiernos Progresistas en Sudamérica*, 23-25 de noviembre, 5tas. Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo.

Bensusán, Graciela (2006), *Diseño legal y desempeño real, instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Porrúa.

Bensusán, Graciela (2009), "Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina, alguno factores explicativos y vías de solución", en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 34, pp. 13-49.

Bensusán, Graciela y José Antonio Espinal (2009), "Política laboral y alineamientos políticos en Argentina, Brasil y México, ¿importa la diferencia?", en Betty Espinosa (coord.), *Transformaciones en los mundos del trabajo y políticas sociales en América Latina,* Quito, Flacso Ecuador.

Bensusán, Graciela y Moreno-Brid, Juan Carlos (2011), "La intervención de las políticas macroeconómicas y laborales en América Latina", en Giovanna Valenti (coord.), *América Latina, problemas y oportunidades permisorias*, México, Flacso.

BID (2004), *Se buscan buenos empleos, los mercados laborales en América Latina*, Washington, D.C., BID.

Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2007), "Intervencionismo estatal y Políticas de Desarrollo en América Latina", *ponencia presentada en el VI Encuentro de la Asociación Brasileña de Ciencia Política*, del 29 de julio de 1 de agosto, São Paulo, Brasil, Universidad Estadual de Campinas.

Cantamutto, Francisco (2016), "Macri y la Dominación de Clase", *Rebelión*, disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=208551>, consultado el 17 de agosto de 2017.

Cardoso, Adalberto y Telma Lage (2009), "Diseño legal y desempeño real, Brasil", en Graciela Bensusán" (coord.), *Diseño legal y desempeño real, instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Porrúa, pp. 167-240.

CEPAL (2010), *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir,* Santiago de Chile, CEPAL.

Cué, Carlos E. (2017), "El Congreso de Argentina aprueba la reforma de las pensiones en medio de graves disturbios", Diario *El País*, 20 de diciembre, disponible en <https://elpais.com/internacional/2017/12/19/actualidad/1513674857_798593.html>, consultado el 15 de enero de 2018.

Cufré, David (2017), Reforma previsional, Diario *Página 12*, 27 de mayo, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/40396-reforma-previsional>, consultado el 15 de enero de 2018.

Diario *Hoy* (2017), "Avanza la Flexibilización Laboral de Macri", Diario *Hoy*, 20 de enero, disponible en <http://diariohoy.net/politica/avanza-la-flexibilizacion-laboral-de-macri-86566>, consultado el 07 de agosto de 2017.

Diario *La Jornada* (2016), "Aprueba Senado de Brasil recorte al gasto por 20 años", Diario *La Jornada*, 13 de diciembre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/13/aprueba-senado-de-brasil-recorte-al-gasto-por-20-anos>, consultado el 18 de agosto de 2017.

Diario *La Jornada* (2017), "Apuesta a extender la flexibilización", Diario *Página 12*, 1 de febrero, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/17422-apuesta-a-extender-la-flexibilizacion>, consultado el 7 de agosto de 2017.

Diario *La Jornada* (2017), "Salvataje a cambio de flexibilización", Diario *Página 12*, 5 de mayo, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/35728-salvataje-a-cambio-de-flexibilizacion>, consultado el 7 de agosto de 2017.

Diario *La Jornada* (2017), "Críticas a la reforma laboral", Diario *Página 12*, 17 de noviembre, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/76658-criticas-a-la-reforma-laboral>, consultado el 15 de enero de 2018.

Diario *La Jornada* (2017), "Presión por la reforma laboral", Diario *Página 12*, 2 de diciembre, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/79899-presion-por-la-reforma-laboral>, consultado el 15 de enero de 2018.

Diario *La Jornada* (2018), "Desde la CGT le bajan el pulgar a la reforma laboral", Diario *Página 12*, 14 de enero, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/89210-desde-la-cgt-le-bajan-el-pulgar-a-la-reforma-laboral>, consultado el 15 de enero de 2018.

Ermida, Óscar (2006), "La nueva legislación laboral uruguaya", en *IUSLabor*, núm. 4, disponible en <http://www.upf.edu/iuslabor/042006/LatinoamericaOscarErmida.pdf>.

Ermida, Óscar (2009), "La política laboral de los gobiernos progresistas, el posneoliberalismo y el movimiento sindical", en Gonzalo Martner, Óscar Ermida, Fernando Porta, Carlos Bianco y Renato Martins, *Diálogo movimiento sindical-gobiernos progresistas, un primer balance en la región (Análisis y propuestas)*, Montevideo, Friedrich Eber Stiftung, pp. 35-54.

Figueroa, Rodrigo (2008), "Regulación de la subcontratación y el suministro de trabajadores en Chile, Alcances y perspectivas para la construcción de las relaciones laborales", en revista *Veredas*, vol. 9, núm.16, pp. 129-152.

Ffrench-Davis, Ricardo (2010), *Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OIT.

Galarza, Delfina (2018), "Cambiemos impulsa un proyecto para limitar los mandatos de los sindicalistas", Diario *La Nación*, 9 de enero, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/2098940-cambiemos-impulsa-un-proyecto-para-limitar-los-mandatos-de-los-sindicalistas>, consultado el 18 de enero de 2018.

Gentili, Pablo (coord.) (2016), *Golpe en Brasil,* genealogía *de una farsa*, Buenos Aires, CLACSO.

Gruss, Bertrand (2014), "After the Boom–Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean", *IMF Working Paper No. 14-154*, International Monetary Fund, disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14154.pdf>, consultado el 07 de diciembre de 2017.

Gudynas, Eduardo (2016), "Beyond Varieties of Development, Disputes and Alternatives", en *Third World Quarterly*, vol. 37, núm. 4, p. 721-732.

Hayon, Alejandra (2017), "Ni la dictadura se animó a tanto", Diario *Página 12,* 31 de octubre, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/ 72886-ni-la-dictadura-se-animo-a-tanto>, consultado el 15 de enero de 2018.

Hermida, Xosé (2017) "Una Huelga General Desafía las Reformas del Gobierno Brasileño", Diario *El País*, 27 de abril, disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/27/actualidad/1493303188_266659.html>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Huber, Evelyn, Jennifer Pribble y John D. Stephens (2010), "The Chilean Left in Power: Achievements, Failures and Omissions", en Kurt Weyland, Kurt, Raúl L. Madrid, y Wendy Hunter (eds), *Leftist Governments in Latin America, Successes and Shortcomings*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 77-97.

Jueguen, Francisco (2017), "Blanqueo, aspiran a regularizar 200 000 trabajadores", Diario *La Nación*, 28 de diciembre, disponible en <http://

www.lanacion.com.ar/2095937-blanqueo-aspiran-a-regularizar-200000-trabajadores>, consultado el 15 de enero de 2018.

Krein, José Dari, Ana Paula Colombi, Patricia Rocha Lemos, y Hugo Rodrigues Dias (2017), "As Reformas Regressivas no Brasil e o Posicionamento das Centrais Sindicais", ponencia presentada del 29 de abril al 1 de mayo en el *XXXV Congress of the Latin American Studies Association*. Lima.

Leiras, Marcelo (2007), "Latin America's Electoral Turn, Left, Right, and Wrong", en revista *Constellations*, vol. 14, núm. 3, pp. 398-408.

Marra, Agnese (2016), "Los vicios y los delitos impunes de los senadores que juzgan a Rousseff", Diario *Público*, 30 de agosto, disponible en <http://www.publico.es/internacional/vicios-delitos-impunes-senadores-brasil.html>, consultado el 8 de agosto de 2017.

Martner, Gonzalo (2009), "Políticas sociales y gobiernos progresistas", Gonzalo Martner, Óscar Ermida, Fernando Porta, Carlos Bianco y Renato Martins, *Diálogo movimiento sindical-gobiernos progresistas, un primer balance en la región (Análisis y propuestas)*, Montevideo, Friedrich Eber Stiftung, pp. 9-34.

Mazzuchi, Graciela (2009), *Las relaciones laborales en el Uruguay, De 2005 a 2008*, Ginebra, OIT.

Méndez, Gustavo (2009), *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009,* (Cuestiones de Agenda), Montevideo, Friedrich Eber Stiftung.

Mendonça, Heloísa y Afonso Benites, (2017), "Brasil Aprueba su Reforma Laboral", Diario *El País*, 12 de julio, disponible en <https://elpais.com/internacional/2017/07/12/actualidad/1499812913_071957.html>, consultado el 31 de agosto de 2017.

Moreno-Brid, J. Carlos e Igor Paunovic (2008), "What is New and What is Left of the Economic Policies of the New Left Governments of Latin America?", en *International Journal of Political Economy*, vol. 37, núm. 3, pp. 82-108.

Negrete Prieto, Rodrigo y Lilia Guadalupe Luna Ramírez (2016), "¿Cuál es el monto de trabajadores en México cuyas remuneraciones son un reflejo del salario mínimo?", en *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 7, núm. 1, pp. 76-121.

Novick, Marta, Carlos Tomado *et al.* (2007), *Tras la crisis, el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto* (Serie de Investigación 114), Ginebra, IILL-OIT.

OIT (2004), *Panorama Laboral 2003*, Ginebra, OIT.

OIT (2008), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2008*, Lima, Perú, OIT.

OIT (2009), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2009*, Lima, Perú, OIT.
OIT (2010), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2010*, Lima, Perú, OIT.
OIT (2010a), *Laborstat*, Data base, disponible en <http://laborsta.ilo.org/defaultS.html>, consultado en enero de 2011.
Regini, Marino (2003), "The Dilemmas of Labour Market Regulation", en Gøsta Esping-Andersen y Marino Regini, *Why deregulate labour markets?* Oxford, Oxford University Press, pp. 11-29.
Romero, Simon y Vinod Sreeharsha (2016), "Los legisladores que buscan destituir a Dilma Rousseff también están acusados de corrupción", Diario *The New York Times*, 15 de abril, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2016/04/15/los-legisladores-brasilenos-quieren-destituir-a-dilma-rousseff-tambien-estan-envueltos-en-escandalos-de-corrupcion/>, consultado el 8 de agosto de 2017.
Ruiz Durán, Clemente (2008), *México, las dimensiones de la flexiseguridad laboral*, resumen, Santiado de Chile, Seminario CEPAL, febrero.
Ruiz, Lucía (2017), "Macri acordó con las patronales del campo más flexibilización laboral", Diario *La Izquierda*, 29 de julio, disponible en <http://www.laizquierdadiario.com/Macri-acordo-con-las-patronales-del-campo-mas-flexibilizacion-laboral>, consultado el 18 de enero de 2018.
Samaniego, Norma (2002), "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", *Cuadernos de Trabajo*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 19, Santiago de Chile, CEPAL.
Samaniego, Norma (2006), "El mundo del trabajo", en Rolando Cordera y Leonardo Lomelí (coords.), *El mundo del trabajo y la exclusión social,* México, UNAM (Colección Diálogos por México, núm. 13), pp. 37-59.
Seijo, Ruben Ernesto (2017), "Precarización planificada", Diario *Página 12*, 17 de diciembre, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/83054-precarizacion-planificada>, consultado el 15 de enero de 2018.
Selerges, Marina (2017), "Metalúrgico, Trabajadores en la industria se unen para barrer reformas", *Comunicado de prensa de la CUT*, 22 de agosto, disponible en <https://cut.org.br/noticias/brasil-metalurgico-trabalhadores-na-industria-se-unem-para-barrar-reformas-c146/>, consultado el 31 de agosto de 2017.
Senén, Cecilia y Héctor Palomino (2006), "Diseño Legal y Desempeño Legal, Argentina", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real, instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X/Porrúa, pp. 95-162.
Stédile, João Pedro (2016), "Los golpistas mostraron a qué vinieron", en Pablo Gentili (coord.), *Golpe en Brasil, Genealogía de una farsa*, Buenos Aires, CLACSO.

Vega Ruiz, María Luz (2009), *Programa sobre administración e inspección del trabajo, El papel central de la inspección del trabajo*, Cuadernos de Trabajo, Ginebra, OIT.
Velázquez, Mario (2010), *Seguros de desempleo recientes en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo.
Weston, Fred (2016), "La destitución de Dilma Rousseff - la clase dominante brasileña en pie de guerra", *Marxist*, disponible en <https://www.marxist.com/2016-05-18-14-17-14.htm>, consultado el 8 de agosto de 2017.

Acrónimos y siglas

AAL: Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CGT: Confederación General del Trabajo de la República Argentina.
CUT: Central Única dos Trabalhadores.
EUA: Estados Unidos de América.
FA: Frente Amplio.
FpV: Frente para la Victoria.
FS: Força Sindical.
IT: Inspección del Trabajo.
NM: Nueva Mayoría.
OIT: Organización Internacional del Trabajo.
PAN: Partido Acción Nacional.
PCCh: Partido Comunista de Chile.
PIB: Producto Interno Bruto.
PJ: Partido Justicialista.
PPA: Paridad de poder adquisitivo.
PRD: Partido de la Revolución Democrática.
PRI: Partido Revolucionario Institucional.
PT: Partido dos Trabalhadores.
SM: Salario mínimo.
TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
TTP: Tratado de Asociación Transpacífico.
UCR: Unión Cívica Radical.

Quinta sección

Movimientos populares hacia un mundo posneoliberal

Diversidad y pluralidad de los movimientos altermundistas: de Chiapas y Seattle a Hamburgo y Ginebra

David Velasco Yáñez*

Introducción

Una revisión de los movimientos altermundistas, desde el levantamiento de los indígenas zapatistas el 1 de enero de 1994, el mismo día en que se puso en marcha el primero de los grandes tratados comerciales, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hasta las más recientes protestas realizadas en julio de 2017 en la ciudad de Hamburgo, en ocasión de la Cumbre del G20, nos facilita la comprensión crítica de la amplitud, diversidad y la pluralidad de las protestas y de las propuestas, que llamaremos "altermundistas", para no entrar en el debate semántico de las muchas globalizaciones, neoliberalismo o capitalismo, en la línea del lema inicial del Foro Social Mundial, "otro mundo es posible".

A grandes rasgos, podemos hacer un agrupamiento de estas luchas, desde las explícitamente anticapitalistas como las de los zapatistas y una amplia gama de movimientos sociales, hasta las que de alguna manera apuestan a un tratado vinculante que regule las corporaciones trasnacionales y los derechos humanos. Entre uno y otro polo de protesta y propuesta, podemos colocar las realizaciones anuales, desde 2001 hasta la que se prepara para el 2018, del Foro Social Mundial (FSM), la mayor movilización de grupos, colectivos, organizaciones y movimientos sociales cuyo común denominador es demostrar que "otro mundo es posible"; de la misma manera nos podemos referir a las grandes movilizaciones pacifistas o las luchas locales o regionales que luchan contra la globalización económica. No es fácil clasificar acciones como las del llamado Bloque Negro (*Black Block)*, pues así como los encontramos en enfrentamientos contra cuerpos policiacos en todo el mundo, en medio del debate de si son grupos infiltrados por las mismas

* Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

policías o son un grupo claramente distinguible, también los encontramos haciendo líneas defensivas como en las jornadas de Cancún en septiembre de 2003.

Lo que llama la atención es que no es difícil encontrar activistas en más de una de las clasificaciones que hemos hecho, como es el caso de la Vía Campesina. Pero sí es destacable que, en prácticamente todos los casos de manifestaciones altermundistas, haya una enorme variedad de sus participantes, desde la convergencia entre sindicalistas y grupos juveniles, hasta una gama de gran contraste de participantes, como las que se pueden observar en las realizaciones del Foro Social Mundial, a lo largo de más de 15 años.

Nuestro propósito en este capítulo es dar cuenta de la diversidad de posturas ante el capitalismo, en particular en su expresión neoliberal, establecer algunos de los términos del debate tanto a nivel teórico como de las expresiones prácticas. Para este propósito nos ayudamos de una amplia exploración hemerográfica en la que registramos con detalle los acontecimientos en torno a las grandes manifestaciones contra la globalización; no pretendemos, por tanto, analizar el debate teórico o metodológico, sino más bien, dar cuenta de los hechos con una interpretación básica inspirada en el análisis que realiza Boaventura de Sousa Santos a medio camino del proceso del Foro Social Mundial, y que nos permite ubicar el aporte de esa concreta expresión antiglobalización, y como referente a otras expresiones que se dan a lo largo del tiempo y en diversidad de lugares. Su propio balance más reciente, a propósito del futuro del FSM, es fundamental para comprender el momento actual del movimiento global altermundista y su futuro.

El capítulo lo desarrollamos en varios momentos. El primero para exponer, de manera muy sintética, la experiencia de la insurrección armada de los indígenas zapatistas, así como su papel inspirador de otros movimientos contra el capitalismo a lo largo de más de veinte años. Más que un análisis exhaustivo y detallado, nuestra exposición rescata las posturas originales del movimiento que convocó al encuentro intergaláctico contra el neoliberalismo y por la humanidad y el proceso de construcción de su autonomía, tanto respecto del Estado como del mercado y su frecuente y explícita postura anticapitalista y antineoliberal.

En un segundo apartado, nos referiremos a lo que muchos identifican como "la Batalla de Seattle" y todas las manifestaciones que se han realizado en contra de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como de otros tratados comerciales, como el frustrado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA); todo este bloque de manifestaciones incluye las que se han realizado en contra de los organismos financieros internacionales, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) y también contra las cumbres del Grupo de los 8 (G-8) y del Grupo de los 20 (G-20). Son las

manifestaciones contra lo que representa una gobernanza mundial que descansa en las grandes corporaciones trasnacionales. Esta historia reciente contra el libre comercio nos permite comprender, con mayor hondura, el aparente debate que se desarrolla en nuestros días entre quienes favorecen la libertad del mercado y quienes están a favor de medidas proteccionistas. Con la enorme paradoja de que quienes más favorecen el libre comercio, en la práctica, han sido los más proteccionistas, como veremos más adelante.

Un tercer apartado lo dedicamos al análisis de las grandes manifestaciones pacifistas en contra de la invasión a Irak. Es un periodo emblemático, pero casi 15 años después de esas manifestaciones, las luchas a favor de la paz pareciera que duermen el sueño de los justos. Nuestra llamada de atención está en su carácter masivo, reiteradamente manifiestas, en el mayor número de países en todo el mundo y, además, una invasión que va en contra de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. Este conjunto de elementos nos cuestiona sobre el presente y futuro del movimiento pacifista en todo el mundo, como parte de los movimientos altermundistas.

En un cuarto apartado, recuperamos el análisis realizado en 2008 por Boaventura de Sousa Santos sobre el papel del FSM y la izquierda global. A casi diez años de distancia, nos parecen vigentes sus reflexiones que nos permiten comprender, no sólo el futuro del FSM, sino, en general, el presente y futuro del movimiento altermundista, en general, y de las manifestaciones anticapitalistas, en particular. Máxime su más reciente reflexión acerca de la necesaria reinvención del FSM, que requerimos hoy más que nunca. No entramos al análisis de lo que es y ha sido el FSM, sino cómo dicho foro tan plural y multifacético es referente de la gran mayoría de los movimientos altermundistas.

El quinto apartado lo dedicamos a una experiencia que tiene su propia historia, pero de la que se ha dicho muy poco y que son expertos y especialistas en derechos humanos quienes le han seguido la pista. Se trata de la Campaña Global […], que de manera conjunta con un Grupo de Trabajo […] de la ONU, han venido trabajando sobre un tratado vinculante que responsabilice a las grandes corporaciones trasnacionales por sus graves violaciones a los derechos humanos. Lo más interesante de esta experiencia, primero, es que llevan años trabajando para lograr este instrumento jurídico y no es difícil encontrar ONG y movimientos sociales que, al mismo tiempo, participan en movilizaciones contra el ALCA, la OMC, las cumbres de FMI–BM, así como contra las cumbres del G8 o del G20, y también participan en las sesiones del FSM. En medio de la crisis estructural de la ONU y todos sus sistemas universales, y la práctica desaparición de los Estados-nación, no deja de cuestionarnos la lucha por un instrumento jurídico vinculante para que las grandes corporaciones trasnacionales, las cuales impulsan formas de ca-

pitalismo depredador y extractivista violador sistemático de los derechos humanos. Por lo menos hacemos la pregunta del sentido y la relación que esta lucha particular tiene con las otras luchas que analizamos previamente; también advertimos que las grandes corporaciones y sus diversos equipos de cabilderos tienen otro frente de lucha al interior mismo de la ONU.

Al final establecemos nuestras conclusiones de esta visión de conjunto del recorrido de los movimientos altermundistas, su momento presente y su previsible futuro.

Levantamiento zapatista y entrada en vigor del TLCAN

Contra quienes afirman que el movimiento global altermundista nació en Seattle con las protestas contra la OMC, es importante subrayar que su nacimiento real se remonta al levantamiento armado de los indígenas tzeltales, tzotziles, choles, mames, tojolabales y otros, organizados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1 de enero de 1994. No es casualidad que en esa misma fecha entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), actualmente en revisión y eventual desaparición, ante la postura proteccionista del actual presidente de los Estados Unidos y la oposición paradójica de algunas corporaciones trasnacionales que tienen su sede en el vecino del norte.

Los hombres y mujeres zapatistas han sido recurrentemente señalados como inspiradores de las luchas contra la globalización neoliberal, a veces de manera explícita y en ocasiones de manera indirecta. Lo cierto es que cabe presumir que una buena parte de quienes organizaron las grandes protestas contra el libre comercio y las instituciones financieras internacionales, así como contra las cumbres del G8 y del G20, de alguna manera participaron en el verano de 1996 en el Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo.

Previo a este encuentro, han ocurrido diversos acontecimientos como la declaratoria del cese al fuego a los 12 días de enfrentamientos armados, a raíz de la movilización de la sociedad civil en la Ciudad de México, el famoso tercer ejército que se atravesó entre los dos ejércitos contendientes; luego, hacia finales del año 1994, ocurrió la ruptura del cerco del ejército federal, cuando los zapatistas tomaron 39 ayuntamientos y fundaron los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (Marez). Luego vendrían los diálogos por la paz que culminarían con la firma de los Acuerdos de San Andrés, entre el Congreso Nacional Indígena-EZLN y el gobierno federal, con el compromiso del gobierno de hacerlos ley, cosa que no ocurriría pues la propuesta de Ley Cocopa, así llamada por haber sido elaborada por la Comisión para la

Concordia y la Paz en Chiapas, una comisión legislativa que promovió el diálogo por la paz, fue rechazada por el Congreso, a pesar de la Marcha del Color de la Tierra que se desarrolló en la primera mitad de 2001.

Entre un acontecimiento y la contrarreforma indígena, se desarrolla en los llamados *Aguascalientes* zapatistas, llamados así en memoria de la Convención Nacional Revolucionaria de 1914 realizada en la ciudad de Aguascalientes donde se dieron cita las diversas fuerzas revolucionarias para lograr un acuerdo e impulsar la asamblea constituyente, el Encuentro Intercontinental, al que asisten más de seis mil delegados de más de 50 países. En las palabras de bienvenida, el Comandante David les dice:

> Respetuosamente les pedimos a todos que expresen libremente sus pensamientos, sus ideas y sus inquietudes durante el Encuentro con el fin de compartir nuestras experiencias, nuestros anhelos y nuestras esperanzas de un mundo más humano y más fraterno, un mundo donde reine la justicia, la libertad y la paz nueva y verdadera (Crónicas, 1998:16).

En referencia al neoliberalismo, el mismo comandante afirma:

> Porque este mundo que tenemos ahora es un mundo donde entre hermanos estamos obligados a matar o a morir, el sistema social que hoy vivimos en muchas partes del mundo es un sistema injusto, un sistema de muerte y no de vida, porque es de opresión y explotación. Nosotros los pueblos indígenas llevamos más de quinientos años de humillación, sometimiento, despojo de nuestra riqueza, de esclavitud y de muerte. Los que siempre han mal gobernado nuestros pueblos han querido borrarnos de la historia, han negado nuestra existencia; los que se creen señores y dueños de todo, o sea los poderosos, nos han condenado a vivir y a morir en la marginación y en el olvido, han tratado de destruir nuestra fe y nuestra cultura, han querido destruir nuestra vida y nuestras raíces como indígenas (Crónicas, 1998:16).

Por su parte, la comandante Hortensia, en sus palabras de bienvenida, planteará la necesidad de luchar juntos hombres y mujeres, "para cambiar la situación de injusticias y opresión para que tengamos derecho a ser tomados en cuenta y participar en todos los niveles de desarrollo, que tengamos derecho a la vida y a todos los servicios que necesitamos para vivir dignamente" (Crónicas, 1998:20). En su turno, la mayor Ana María, a nombre de la Comandancia General del EZLN, dice: "Para el poder, ese que hoy se viste mundialmente con el nombre de 'neoliberalismo', nosotros no contábamos, no producíamos, no comprábamos, no vendíamos. Éramos un número inútil para las cuentas del gran capital" (Crónicas, 1998:23).

Para las culturas indígenas, de ascendencia maya, las montañas son el lugar donde viven los muertos y representan la memoria de sus pueblos. De ahí que la mayor Ana María explique el origen de la decisión de levantarse en armas con la siguiente narración:

> La montaña nos habló de tomar las armas para así tener voz, nos habló de cubrirnos la cara para así tener rostro, nos habló de olvidar nuestro nombre para así ser nombrados, nos habló de guardar nuestro pasado para así tener mañana.
>
> En la montaña viven los muertos, nuestros muertos.
>
> Con ellos viven el *votán* y el *ik'al*, la luz y la oscuridad, lo húmedo y lo seco, la tierra y el viento, la lluvia y el fuego. La montaña es la casa del *balach uinic*, el hombre verdadero, el alto jefe. Ahí aprendimos y ahí recordamos que somos lo que somos, los hombres y mujeres verdaderos (Crónicas, 1998:24).

Además de explicar desde su cosmovisión indígena el origen de la decisión de levantarse en armas contra todo un sistema que los niega, la mayor Ana María explica esa emblemática expresión: "Somos los mismos ustedes. Detrás de nosotros estamos ustedes":

> Detrás de nuestros pasamontañas está el rostro de todas las mujeres excluidas. De todos los indígenas olvidados. De todos los homosexuales perseguidos. De todos los jóvenes despreciados. De todos los migrantes golpeados. De todos los presos por su palabra y pensamiento. De todos los trabajadores humillados. De todos los muertos de olvido. De todos los hombres y mujeres simples y ordinarios que no cuentan, que no son vistos, que no son nombrados, que no tienen mañana (Crónicas, 1998:25-26).

Los objetivos del encuentro los explica la mayor Ana María con el lenguaje de su cosmovisión y, una vez más, aludiendo a la metáfora de la montaña como memoria. Refiriéndose a la montaña, así explica la presencia de tanta gente presente de los cinco continentes:

> Así nos dice [la montaña] que vendrán siempre los hombres rojos, los *chachac-mac,* la roja estrella que ayudará al mundo a ser libre. Así nos dice la estrella que es montaña.
>
> Que un pueblo que es cinco pueblos, que un pueblo que es estrella de todos los pueblos, que un pueblo que es hombre y es todos los pueblos del mundo, vendrá para ayudar en su lucha a los mundos que se hacen gente. Para que el hombre y mujer verdaderos vivan sin dolor y se ablanden las piedras […] Todos ustedes son la roja estrella que tiene espejo en nosotros. Podremos seguir camino bueno si los ustedes que somos nosotros nos caminamos juntos (Crónicas, 1998:27).

Casi al final de sus palabras de bienvenida, la mayor Ana María expresa el sentido que tiene ese encuentro intercontinental por la humanidad y contra el neoliberalismo:

> Hoy, miles de luchas de los cinco continentes se luchan aquí, en las montañas del Sureste mexicano, por la vida y en contra de la muerte.
>
> Hoy, miles de colores de los cinco continentes se pintan aquí, en las montañas del Sureste mexicano, para anunciar un mañana de inclusión y tolerancia.
>
> Hoy, miles de corazones de los cinco continentes se viven aquí, en las montañas del Sureste mexicano, por la humanidad y contra el neoliberalismo.
>
> Hoy, miles de pequeños mundos de los cinco continentes ensayan un principio aquí, en las montañas del Sureste mexicano. El principio de la construcción de un mundo nuevo y bueno, es decir, *un mundo donde quepan todos los mundos*.[1]

Posteriormente, el desarrollo del encuentro se realizaría en cada uno de los *Aguascalientes* zapatistas con una problemática específica: la Mesa 1, ¿Qué política tenemos y qué política necesitamos?, trabajó en el *Aguascalientes I* de La Realidad; la Mesa 2, La cuestión económica: historias de horror, sesionó en el *Aguascalientes V* de Roberto Barrios; la Mesa 3, Todas las culturas para todos. ¿Y los medios? De las pintas al ciberespacio, dialogó en el *Aguascalientes IV* de Morelia; la Mesa 4, ¿Qué sociedad que es no es civil?, se reunió en el *Aguascalientes II* de Oventic y, finalmente, la Mesa 5, En este mundo caben muchos mundos. Todo para tener un espacio de dignidad humana, se encontraron en el *Aguascalientes III* de Francisco Gómez, *La Garrucha*.

Cada mesa de trabajo siguió un esquema muy parecido en torno a su problemática: análisis del problema, formas de resistencia, principios fundamentales y propuestas. Todas las mesas hicieron propuestas, más o menos concretas, de las que destacaremos algunas más adelante. Desde aquel encuentro, las y los zapatistas no han dejado de lanzar iniciativas políticas y culturales, como el Primer Coloquio Internacional *In Memoriam* Andrés Aubry, "Planeta tierra: movimientos antisistémicos [...]", realizado en San Cristóbal de las Casas, del 13 al 17 de diciembre de 2007, con la participación de académicos como Immanuel Wallerstein, entre otros y otras; o la serie de Encuentros de los Pueblos Zapatistas con los pueblos del mundo, entre los que destaca el tercero, realizado a finales de diciembre de 2007 y

[1] Las cursivas son mías, para destacar el discurso del que forma parte una de las consignas clásicas del zapatismo.

principios de 2008, cuya característica fundamental fue que se trató de un encuentro de mujeres zapatistas con mujeres del mundo (cfr. Velasco, 2017).

Sin entrar en mayores detalles, podemos afirmar que, desde su levantamiento armado, las y los zapatistas no han dejado de sorprendernos año con año con alguna iniciativa política y cultural, hasta la más reciente formación del Concejo Indígena de Gobierno que, luego de consultar a todos los pueblos indígenas que lo integran, eligieron a una vocera, mujer e indígena, para que se presente como candidata independiente a la presidencia de la República. No para ganar votos, sino para visibilizar las luchas por la vida que se desarrollan abajo y a la izquierda del México profundo. "Y retiemble en sus centros la tierra", fue el mensaje de alerta y el comienzo del proceso de consulta impulsado por el V Congreso Nacional Indígena. Que las y los zapatistas sigan siendo en este final del 2017 inspiración de las luchas de los muchos abajos del mundo, lo muestra el mensaje que la Coordinación del Movimiento de Mujeres de Kurdistán envió el pasado mes de junio, en el que se destaca:

> Para nosotros los mártires no mueren. De ellos tomamos la fuerza y renacen en cada lucha que iniciamos. En este contexto, la decisión del pueblo indígena mexicano de declarar a una compañera como representante de su voluntad y hacerla su candidata en las próximas elecciones presidenciales, es muy significativa. En este sentido la compañera Marichuy no es sólo la voz de los indígenas de México, sino al mismo tiempo de todas las mujeres del mundo. Queremos expresar que consideramos muy importante y valiosa la candidatura de la compañera Marichuy como representante de los pueblos negados, de las mujeres esclavizadas y de los miles de años de sabiduría ancestral que la modernidad capitalista quiere hacer desaparecer.
>
> Su triunfo será nuestro triunfo. Nuestra lucha es su lucha. Somos el pueblo hermano de las montañas que han surgido de las mismas aguas profundas. Incluso desde nuestras diferentes lenguas compartimos los mismos sueños, nos enamoramos de la misma utopía y resistimos en aras del mismo amor. Les enviamos desde aquí toda la fuerza necesaria en esta nueva etapa, los saludamos con nuestros más genuinos sentimientos revolucionarios y los abrazamos con toda nuestra solidaridad y camaradería.[2]

A la iniciativa política del Consejo Indígena de Gobierno y su vocera, le han acompañado seminarios y encuentros como el Seminario El Pensamiento Crítico Frente a la Hidra Capitalista, en mayo de 2015 o, más recientemente, el

[2] Carta del Movimiento de Mujeres de Kurdistan (komalen jinen kurdistan) a María de Jesús Patricio Martínez, vocera del Concejo Indígena de Gobierno, disponible en <https://desinformemonos.org/marichuy-tambien-la-voz-todas-las-mujeres-del-mundo-movimiento-mujeres-kurdistan/>, consultado el 22 de junio de 2017.

Encuentro "L@s Zapatistas y las ConCiencias por la Humanidad", de finales de diciembre de 2016 y principios de enero de 2017. Tanto la iniciativa política, como los seminarios, festivales CompArte y Conciencias, han permitido a las y los zapatistas a estimular el debate de ideas, pensamientos, propuestas y resistencias que tienen que ver con diferentes maneras de hacer política, arte y ciencia.[3] Desde aquel encuentro "intergaláctico" hasta esta reciente iniciativa política, los siete principios zapatistas siguen inspirando diversidad de movimientos antisistémicos: Servir y no servirse, representar y no suplantar, construir y no destruir, obedecer y no mandar, proponer y no imponer, convencer y no vencer, bajar y no subir. Con todo lo que implica de cuestionamiento a los modos de hacer política de arriba y a los contenidos más recurrentes de la dominación simbólica del capitalismo actual.

Por lo pronto, una visión de conjunto del trabajo de mesas lo podemos observar en el cuadro 1.

De la "la batalla de Seattle" a la "batalla de Hamburgo"

El mayor conjunto de manifestaciones altermundistas lo encontramos en torno a las reuniones de los organismos internacionales que, al servicio de las grandes corporaciones, periódicamente se reúnen para tomar acuerdos principalmente en torno a políticas económicas y comerciales; es decir, de cómo facilitar la aplicación de las políticas neoliberales en todo el mundo, no sin las oposiciones internas entre los grandes bloques de países de mayor desarrollo y sus áreas de influencia.

Aunque puede resultar muy descriptivo, ayuda tener un panorama general de las batallas altermundistas que van de Seattle a Hamburgo, y que tienen como característica común el rechazo de los organismos internacionales como gobierno mundial que nadie eligió y cuyas decisiones afectan a toda la humanidad. En algunas ocasiones, organizadores de estas reuniones aceptan la participación de miembros de organizaciones no gubernamentales u otros colectivos, en buena medida para legitimar su discurso y suavizar la confrontación que se da en la calle, o para dividir a quienes se manifiestan entre manifestantes buenos y manifestantes malos, pero sobre todo, para trasmitir su discurso legitimador de sus acuerdos para profundizar el capitalismo mediante el despojo y el arrasamiento de economías en vías de desarrollo.

[3] Una recuperación de las luchas zapatistas es la que realizaron Carlos Alonso Reynoso y Jorge Alonso Sáncez, *En busca de la libertad de los de abajo: la demoeleuthería*, México, Universidad de Guadalajara, 2015.

CUADRO 1
PRIMER ENCUENTRO INTERCONTINENTAL POR LA HUMANIDAD Y CONTRA EL NEOLIBERALISMO.
LOS CONVIDADOS Y LAS MESAS

Mesa	*A*	*B*	*C*	*D*	*Propuestas***	*Intervención EZLN*
Mesa 1, *Aguascalientes I* de La Realidad. ¿Qué política tenemos y qué política necesitamos?	El poder global que todos padecemos	Cómo se resiste el poder global	¿Qué hacer con el pasado?	Nuestras formas de hacer y decir la política	Pp. 61 a 63, incluye 8 pronunciamientos de diversos grupos, por ejemplo, contra el neoliberalismo.	Unas palabras sobre nuestro pensamiento. Subcomandante Marcos; Las políticas y las bolsas. Prólogo, Sub Marcos
Mesa 2, *Aguascalientes V* de Roberto Barrios. La cuestión económica: historias de horror	¿Qué es el neoliberalismo y cómo nos afecta?	¿Es posible una alternativa a este sistema?	El progreso: la especulación como desarrollo.	Trabajo, dictadura del libre comercio, deuda y pobreza	Pp., 99 a 101 y hay un Resolutivo Especial de la Mesa de Economía	Tenemos mucho qué recorrer. Comandante Pedro
Mesa 3, *Aguascalientes IV* de Morelia. Todas las culturas para todos. ¿Y los medios? De las pintas al ciberespacio.	Medios de comunicación como camino a la libertad	Educación y ciencia con rostro humano	Las artes y la creatividad como resistencia	De la diversidad de las culturas a la sociedad del espectáculo	Propuestas y posturas: Página 138	Al comienzo, Estábamos casi muertos, Comandante Zebedeo; al final, Que esta riqueza de palabra siga

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Mesa	*A*	*B*	*C*	*D*	*Propuestas***	*Intervención EZLN*
						adelante, Comandante Zebedeo.
Mesa 4, *Aguascalientes II* de Oventic. ¿Qué sociedad que es no es civil?	Sociedad civil organizada	Mujeres y sociedad civil excluida	Represión y resistencia		Páginas 168 a 171: organización, trabajo, educación, ecología, salud, mujeres, niños y niñas, militarización y presos políticos y migrantes.	Resistir con nuestra acción y con nuestros pensamientos. Comandante David en el panel de nuevas formas de organización.
Mesa 5, *Aguascalientes III* de Francisco Gómez, *La Garrucha*. En este mundo caben muchos mundos. Todo para tener un espacio de dignidad humana.	La realidad como barbarie	Nuevas y viejas identidades	Murallas dividen el planeta: emigración y exilio	Resistencia y solidaridad. De lo local a lo global	Páginas 222 a 226, destaca la propuesta de una Red internacional contra el neoliberalismo y por la defensa de la identidad humana.	Todo para tener un espacio de dignidad humana. Comandante Hernán del CCRI – CG ELZN, palabras de bienvenida.

** Se indican las páginas en las que aparecen innumerables propuestas, entre las que podemos distinguir muchas que, a más de 20 años de distancia, vemos que se fueron concretando a lo largo del tiempo y en diferentes modalidades.

En este sentido, puede resultar emblemática la "batalla de Seattle", en cuanto al tipo de evento y las principales manifestaciones que ahí se dieron. De cada evento podemos distinguir entre lo que se discute y acuerda dentro, si es que se realiza la reunión, y lo que ocurre fuera, en las calles y en las plazas, si hubo cargas de la policía o sólo amagos y resistencias. En Seattle, como en la mayoría de las sedes donde ocurren manifestaciones altermundistas, se reúne la OMC, responsable de impulsar el libre comercio, eufemismo que alude a la eliminación de cualquier barrera de los países pobres a los productos de los países ricos, en particular, productos agrícolas y manufacturas. Las manifestaciones denuncian la creciente sumisión de los gobiernos a la agenda empresarial; otra característica de estas protestas es que aglutina a una diversidad de opositores que, de manera ordinaria, están separados, divididos y en ocasiones, enfrentados, pero ahora se unen para protestar, no directamente contra la OMC sino contra la manera en que los gobiernos ceden el poder a las grandes empresas globales.[4] En Seattle podemos observar nítidamente el discurso neoliberal cuyo mensaje fundamental se reduce a una aseveración, dicha por Clare Short, secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional de Gran Bretaña: "la mayor amenaza a la seguridad futura y a la estabilidad del planeta está en la pobreza, y conseguir el desarrollo sostenible de los países sólo puede lograrse con mayor inversión y comercio".[5]

Una característica relativamente frecuente es el intento que los organizadores realizan para cooptar la disidencia. En Seattle fue manifiesta la postura de Mike Moore, presidente de la OMC, quien concedió la razón a quienes protestan en las calles; sin embargo, estos intentos no fueron suficientes para impedirlas. De ahí que, cuando apenas se iba a iniciar la Ronda del Milenio, no pudo comenzar porque los altermundistas madrugaron y rodearon el lugar de reunión impidiendo el paso de los delegados de 130 países. A esta acción correspondió la reacción de la policía que atacó con balas de goma y gas lacrimógeno, además de que la autoridad decretó un toque de queda. Sin embargo, los activistas ya se habían posesionado de varios cruceros, sentados o bailando; cuando la policía lograba despejar un cruce, los manifestantes se agrupaban de nuevo y ocupaban otros accesos y se coordinaban usando radios y silbatos. Cuando entre manifestantes había posturas de utilizar mayor violencia contra la policía, se levantaban voces de grupos más

[4] Jim Cason y David Brooks, "Une la ronda a grupos que se oponen a sumisión de gobiernos", en *La Jornada*, el 30 de noviembre de 1999, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1999/11/30/miles.html>, consultado el 15 de octubre de 2017.

[5] Rosa Elvira Vargas y Roberto González Amador, "Rechaza Moore que la OMC sea supranacional", disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1999/11/30/mike.html>, consultado el 15 de octubre de 2017.

numerosos que simplemente coreaban, "¡No violencia, no violencia!". De esta manera, los opositores convirtieron las calles que conducen al recinto oficial de la reunión de la OMC, la llamada Ronda del Milenio, en una gran fiesta o, como algunos lo llamaron, en un "carnaval contra el capital".[6]

Seattle es emblemática, además, porque compite contra otras expresiones semejantes, por el mayor número de manifestantes convocados, ese 30 de noviembre, según algunas notas periodísticas,

> […] unos 60 mil manifestantes, en su mayoría sindicalistas de todos los sectores económicos, realizaron una marcha y manifestación repudiando las políticas económicas internacionales representadas por la Organización Mundial del Comercio, y las calles de Seattle fueron escenario del acto popular contra el capital internacional más grande de la historia reciente de Estados Unidos.[7]

Seattle también es emblemática y referente de las protestas que seguirían a lo largo de estos 18 años, por su explícita referencia a los zapatistas, o por un comité de apoyo de allá para acá o de aquí para allá, todo en medio de la gran diversidad de activistas que *participan* en las protestas. Como expresarían los periodistas anteriormente citados, "Juntos acaban de realizar la movilización más grande contra el capital internacional que se haya visto en este país".[8]

En Seattle, además, se ensayaron diversas estrategias de la represión policiaca, a través de la incorporación de otras fuerzas armadas, como la Guardia Nacional, y su equivalente en otros países, o la participación de fuerzas policiacas de ciudades vecinas y, en particular, la participación de fuerzas encubiertas, ya sea sólo como policías vestidos de civil, o vestidos como el grupo anarquista *Black Rock*.

Seattle también va a ser un referente para el debate sobre el papel de este tipo de activistas, favorables al enfrentamiento directo con la policía, o sobre el desarrollo de tácticas defensivas por parte de activistas no violentos; un debate que supone, además, si en todos los casos la policía toma la iniciativa para atacar a los manifestantes o si utiliza diversos tipos de provocadores que la misma policía contrata para tales fines, o si la policía se disfraza de activista *Black Rock*.

[6] Jim Cason, David Brooks, "Una marea humana impidió el inicio de la reunión de la OMC", disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1999/12/01/caos.html>.

[7] Jim Cason y David Brooks, enviados, "Marchan 60 mil personas contra el capital internacional", disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1999/12/01/caos.html>, consultado el 15 de octubre de 2017>.

[8] *Ibid*.

En medio de estos debates, hay una certeza que surge de la experiencia de Seattle y es que, del conjunto de movilizaciones contra la OMC, se han fraguado diversas coaliciones, como la de sindicalistas o ambientalistas. Como señala un reporte de prensa,

> Aún no se sabe si los cinco mil delegados de los 135 países miembros de la OMC concluirán la semana con un acuerdo común, pero afuera en las calles, en decenas de foros, en pequeñas celebraciones, "delegados" de la oposición dicen que en Seattle ya hay acuerdo. Concluyen: Seattle será recordado por la alianza popular y por eso "aquí es el principio del fin de la OMC", consideró un activista.[9]

Quizá la característica de mayor relevancia, en tanto que emblemática y, por tanto, que se repetirá en las mayores manifestaciones antisistémicas realizadas en los años recientes, es que en Seattle, los medios de comunicación privilegiaron las protestas y sus resultados por encima de los desacuerdos ocurridos en la reunión en la que debatían los representantes de 135 gobiernos y los empresarios. Como sucedería en la mayoría de los casos de este tipo de eventos.

Esta descripción de características de Seattle como experiencia emblemática quedaría incompleta si no agregamos algunas interpretaciones hechas al calor de los acontecimientos. Por ejemplo, Luis Hernández Navarro, señala:

> El boicot a la inauguración de la cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC), protagonizada por 50 mil manifestantes, no es la Última protesta de los olvidados de la tierra, sino el gran estreno en 'sociedad' de la resistencia mundial a un modelo de globalización a cargo de coaliciones transnacionales. Ecologistas, granjeros del Primer Mundo, sindicalistas, homosexuales, ONG de promoción al desarrollo, feministas, punks, activistas de derechos humanos, representantes de pueblos indígenas, jóvenes y no tan jóvenes, provenientes de Estados Unidos, Canadá, Europa, América Latina, Europa y Asia, emprendieron una protesta pacífica en contra de la nueva Babilonia [...] Detrás de la protesta de Seattle se encuentra una convergencia de redes y coaliciones planetarias construidas a lo largo de dos décadas. En Estados Unidos, por ejemplo, la lucha en contra del GATT, del TLC con Canadá y con México, y de la Iniciativa de las américas tiene una larga tradición organizativa que rebasa, con mucho, la tradicional lógica "proteccionista". En sus orígenes se remonta al efectivo boicot organizado en contra de la Nestlé a comienzos de la década de los setenta [...] Las modernas redes informáticas, la proliferación de centenares de ONG y las facilidades para viajar

[9] Jim Cason, David Brooks, "Desafían manifestantes el gran despliegue policiaco y militar", disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1999/12/02/se.html>.

> por el mundo han posibilitado la formación de bolsas de resistencia que traspasan las fronteras nacionales y que han generado un nuevo internacionalismo.[10]

El mismo autor hace explícita la relación con el zapatismo cuando afirma: "Centenares de personalidades y organizaciones han participado en los encuentros contra el neoliberalismo convocados por el zapatismo".[11]

Por su parte, el economista José Antonio Rojas Nieto, en el diario *La Jornada*, publica una columna que simplemente titula "El fracaso de la OMC". Da una razón muy sencilla: "La reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) fracasó. Menos por la incapacidad de los asistentes de llegar a consensos sobre una nueva ronda de liberalización del comercio mundial. Mas en estos momentos ya no cabe ninguna duda, por la emergencia mundial de una protesta contra el asimétrico, injusto y desigual comercio".[12] Este autor establece una espontánea relación entre Seattle y Chiapas, cuando dice que "La revuelta de Seattle es profundamente esperanzadora, como lo ha sido la de Chiapas". Por eso termina su columna en estos términos:

> Por eso en Seattle, como en muchos otros lugares del mundo, antes de la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por eso fracasó hoy esa reunión. Fue frenada por el descontento radical de los excluidos: consumidores, obreros, pequeños granjeros, ambientalistas defensores de los derechos humanos plantearon —acaso como síntesis ejemplar de todas las luchas por la justicia que hoy se libran en todas las naciones—, una sola demanda: comercio justo. Y con eso, sin duda, algo más: un mundo justo.[13]

Guillermo Almeyra, también columnista de *La Jornada*, a pocos días de "la batalla de Seattle" afirmó:

> Ahora la adormilada Seattle tuvo que padecer el toque de queda, medida democrática del democrático Bill Clinton para intentar reprimir la protesta pluralista e internacionalista que se adueñó de la ciudad. Y los estibadores de toda la costa del pacífico, desde San Diego, en California, hasta Vancouver, desde México hasta Alaska, hicieron una huelga internacional política simultánea contra la política del capital financiero.[14]

[10] Luis Hernández Navarro, "La revuelta de los globalizados", disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1999/12/02/hernandez.html>.

[11] *Ibid*.

[12] José Antonio Rojas Nieto, "El fracaso de la OMC", disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1999/12/05/nieto.html>.

[13] *Ibid*.

[14] Guillermo Almeyra, "Seattle: ce n'est qu'un debut…", disponile en <http://www.jornada.unam.mx/1999/12/05/almeyra.html>.

Esta visión compleja y meramente enunciativa de "la batalla de Seattle" es emblemática de las protestas que se sucederían en los años siguientes y hasta nuestro reciente verano en la ciudad de Hamburgo, cuna también de grandes batallas sociales. La visión de conjunto la colocamos en el cuadro 2; del que podemos destacar cómo las cumbres del G8 y G20, así como los encuentros periódicos del BM-FMI y las sucesivas cumbres de la OMC, que dieron al traste a sucesivas propuestas para liberalizar el comercio, tanto para descarrilarla como tal en Cancún, como para dar al traste a los intentos de un Área de Libre Comercio de las Américas. Batallas que el actual proteccionismo trumpeano sigue tirando tratados comerciales y promoviendo acuerdos bilaterales para proteger, supuestamente, a Estados Unidos.

Las movilizaciones contra la invasión a Irak

Del periodo que estamos revisando, del 1 de enero de 1994 a las protestas en Hamburgo en julio de 2017 —más las recientes de Ginebra en octubre de 2017—, pocas veces nos habíamos encontrado con manifestaciones pacifistas del calado de las que se dieron en 2003 en contra de la invasión de Estados Unidos y países aliados, Inglaterra y España particularmente, a Irak con el pretexto inverosímil de liberar al pueblo de una dictadura como la de Sadam Hussein que, además, supuestamente, tenía armas de destrucción masiva.

El análisis del movimiento pacifista internacional puede tener un referente emblemático en torno a su lucha por evitar esta guerra impulsada por la mayor potencia militar. De manera paralela, al inicio del 2003, los zapatistas realizan multitudinaria manifestación en San Cristóbal de las Casas, con la que rompen casi dos años de silencio, luego de la aprobación de la contrarreforma indígena que desconoce los Acuerdos de San Andrés; el Congreso Nacional Indígena llama a ponerlos en práctica y construir autonomías por todo el territorio nacional. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas iniciaría una larga marcha por la vía de los hechos. En todo el país, pero en particular en el estado de Chihuahua, las organizaciones campesinas se manifiestan contra la puesta en marcha del capítulo agrícola del TLCAN. El académico y líder del Frente Democrático Campesino, Víctor Quintana, publica "Diez razones para una moratoria al TLCAN", particularmente en el capítulo agropecuario. Una de esas razones:

> Porque Estados Unidos ha incumplido el espíritu y la letra del TLCAN así como los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, que estipulan claramente la eliminación de prácticas desleales de comercio y la disminución de subsidios agrícolas que distorsionan el comercio internacional. Los sub-

CUADRO 2

MANIFESTACIONES CONTRA LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES QUE IMPULSAN EL LIBRE COMERCIO

Año	*Lugar*	*Evento*	*Agenda oficial*	*Demandas altermundistas*	*Saldos principales*
1997	Vancouver	Cumbre APEC	Desarrollo de la agenda de la liberalización comercial	Rechazo a la cumbre APEC	Represión de las protestas por la policía montada
1999	Seattle	Cumbre OMC	Ronda del Milenio para impulsar el libre comercio	Contra la cumbre primera manifestación contra la globalización neoliberal. Demandan respetar derechos laborales	Enfrentamientos de manifestantes contra la policía
2000	Melbourne	BM	Reunión anual del Banco Mundial		
2000	Washington	BM-FMI	Reunión de Primavera	Clausura del BM y del FMI	Cierre de la zona céntrica de la ciudad
2000	Praga	BM-FMI	Reunión de gobernadores del BM-FMI	Disminución de la deuda de países pobres	Primera protesta de este tipo en Europa
2000	Davos	FEM	Reunión anual, asuntos económicos		El presidente Ernesto Zedillo bautiza a los opositores de la globalización como "globalifóbicos"
2001	Buenos Aires	ALCA	Reunión de negociación del ALCA	Manifestaciones de protesta	Violenta represión de las protestas
2001	Quebec	ALCA	Reunión de negociación del ALCA	Manifestaciones de protesta	Violenta represión de las protestas
2001	Barcelona	BM	Conferencia sobre desarrollo económio	Campaña contra el BM en Barcelona	Suspensión de la conferencia
2001	Barcelona	BM-Académicos	Negociaciones sobre el financiamiento para el desarrollo	"Globalicemos la resistencia"	Más de 20 mil manifestantes, convocados por Plataforma Antiglobalización

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Año	*Lugar*	*Evento*	*Agenda oficial*	*Demandas altermundistas*	*Saldos principales*
2001	Doha	Cumbre OMC	Ronda de Doha. Plan de trabajo		
2001	Gotemburgo	Cumbre UE	Suspensión de la reunión	Manifestaciones de protesta	Violenta represión de manifestantes
2001	Bruselas	Cumbre UE	La *eurorden*, euro y terrorismo	Rechazo a la iniciativa contra terrorismo	Diversas manifestaciones y algunos detenidos
2001	Davos	FEM	Reunión anual, asuntos económicos		
2001	Cancún	FEM	Continuación del FEM en Davos	Manifestaciones de protesta	Violenta represión de manifestantes
2001	Salzburgo	FEM, para UE		Manifestaciones de protesta	
2001	Génova	G-8		Manifestaciones de protesta	La más violenta represión, asesinato de Carlo Giuliani a manos de un carabinero.
2001	Nápoles	Global Forum			Violenta represión de manifestantes
2002	Barcelona	Consejo Europeo	Dar un nuevo impulso a la carrera económica contra Estados Unidos	La mayor movilización contra CE: por una Europa con pleno empleo y derechos sociales	Protesta de 500 mil manifestantes, en contraste con tibias propuestas de la Cumbre UE
2002	Madrid	Cumbre UE-AL		Foro Social Transatlántico. Cero impunidad y respeto a DH indígenas	Manifestaciones antiglobalización
2002	Oviedo	ECOFYN	Consejo de ministros de economía y fin.		Manifestaciones en contra de la reunión
2002	Nueva York	FEM			

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Año	*Lugar*	*Evento*	*Agenda oficial*	*Demandas altermundistas*	*Saldos principales*
2002	Monterrey	ONU	Financiamiento para el desarrollo de países pobres	Quema del *Consenso de Monterrey*	Diversas protestas severamente vigiladas sin mayores consecuencias
2003	Miami	ALCA	Negociaciones aprobar ALCA	Eliminación del ALCA	Violenta represión de las protestas
2003	Lausana y Ginebra	Cumbre G8	Avances en el libre comercio y las políticas económicas	Contra la globalización económica	
2003	Cancún	Cumbre OMC	Avanzar en la Ronda de Doha	Eliminar subsidios a agricultura	Suicidio Sr. Lee, sin actos represivos y descarrilamiento de la OMC
2003	Davos	FEM	Cuestiones de seguridad internacional. Preparativos de la invasión de EU a Irak	Movilizaciones campesinas en México para exigir retiro capítulo agropecuario del TLCAN	
2003	Londres	Visita Bush		Contra la visita del presidente Bush	Expresiones de protesta contra la guerra Irak
2004	Washington	BM-FMI	Reunión de Primavera, 60 Aniversario	Altermundistas desean infeliz cumpleaños	"60 Años de destrucción, hora de jubilarse"
2004	Guadalajara	Cumbre UE-AL	Avances en las relaciones comerciales	Contra el libre comercio	Violenta represión a manifestantes
2005	Barcelona	Cumbre Euromediterran	Revisión de los objetivos establecidos en la Declaración de Barcelona (1995)	Protestas contra la Cumbre: *No al Mediterráneo del capital y la guerra, alternativas a Barcelona+10*	
2005	Hong Kong	Cumbre OMC		Contra la OMC y agricultura fuera OMC	Violenta represión, 900 detenidos
2006	Singapur	BM – FMI			Exclusión de ONG y movimientos antiglobalización de la Cumbre

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Año	*Lugar*	*Evento*	*Agenda oficial*	*Demandas altermundistas*	*Saldos principales*
2006	Moscú	Cumbre G8			Represión del gobierno de Putin contra protestas antiglobalización
2007	Rostok	Cumbre G8			Represión a protestas antiglobalización
2007	Cancún	Foro Clima			Protestas antiglobalización
2007	Barcelona	Forum Global de las Culturas			Manifestaciones antiglobalización
2008	Quiebra el cuarto banco de inversiones del mundo, el estadounidense Lehman Brothers, con el mayor pasivo de la historia: 550 mil millones de dólares. Afecta a unas cien mil entidades financieras y desata el pánico ante la amenaza de un crash financiero mundial.				
2009	Estrasburgo	60º OTAN	Celebrar aniversario	Manifestaciones contra la OTAN	Violenta represión de las protestas
2009	Londres	Cumbre G20		Contra el sistema económico y la guerra	Manifestaciones de diversos grupos
2009	Berlín	Cumbre G8 (Preparación)		Convocatoria del Grupo ATTAC: Aplicación Tasa Tobin	
2009	Copenhague	ONU-Clima	Avance contra cambio climático	Grupos antiglobalización y ecologistas presionan contra cambio climático	
2010	Seúl	Cumbre G20		Lluvia y policía sofocan marchas anticapitalistas	
2011	Cannes	Cumbre G20	Forjar un plan que permita reactivar el crecimiento económico y mejorar el sistema monetario internacional y evitar devaluaciones competitivas y revisar los precios de los alimentos	Activistas antiglobalización y anticapitalismo asedian Cannes	Diez mil personas exigen al G-20 el fin de la especulación financiera
	Niza			Protestas de grupos activistas antiglobalización en paralelo a la cumbre del G20: "Los pueblos primero"	Coinciden en las protestas "ocupas" e "indignados"; gran presencia internacional en las protestas

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Año	*Lugar*	*Evento*	*Agenda oficial*	*Demandas altermundistas*	*Saldos principales*
2012	Barcelona	BCE, Banco Central Europeo, Consejo de Gobierno	Temores ante posibles manifestaciones antiglobalización durante el encuentro	Contra las políticas de austeridad	Medidas de seguridad y retenes en puestos fronterizos para evitar el ingreso de "revoltosos"
2013	Londres	Cumbre G20	Policías reducen a manifestante antiglobalización		
2015	Frankfurt	BCE, Inauguración	Inauguración de la nueva sede del Banco Central Europeo en Frankfurt	Miles de manifestantes antiglobalización y anticapitalistas contra la inauguración	
2017	Hamburgo	Cumbre G20	Libre comercio y cambio climático. Terrorismo y proteccionismo. Cooperación económica internacional, política económica y financiera	"Bienvenidos al infierno". Marchas "radicales" y antisistema se manifiestan durante reunión. Cumbre alternativa. Salud y educación para todos	Violenta represión policiaca a manifestantes. Especial bienvenida al presidente de los EU, Donald Trump

> sidios del gobierno estadunidense pasaron de cinco mil millones de dólares en 1994 a 32 mil millones en 2000.[15]

Se trata de una denuncia que se repetirá en todas las protestas altermundistas en contra de la OMC por permitir que los países desarrollados mantengan altos subsidios para sus agricultores, lo que destruye a millones de campesinos en todo el mundo. En algunas protestas se llegaría a denunciar la paradoja de esta situación, pues mientras casi dos mil millones de seres humanos subsisten con menos de un dólar diario, el subsidio de los países desarrollados equivale a dos dólares diarios por vaca. Así de absurdo.

> Es mejor ser una vaca en Europa que un ciudadano en el sur, concluyó un estudio de la red de organizaciones no gubernamentales Social Watch divulgado este sábado y que denuncia que la Unión Europea otorga un subsidio que equivale a 2.2 dólares por cada vaca al día, mientras que la mitad de la población del mundo vive con menos de dos dólares diarios.[16]

El año 2003 inició en los Estados Unidos con movilizaciones en protesta contra un eventual ataque contra Irak, con una demanda común: "no a una guerra contra Irak". Muchas de estas demandas se asocian a la lucha por la paz con protestas por la reducción en el gasto social. Como en todas las protestas altermundistas, también las pacifistas enfrentan la lucha ideológica que se libra en los grandes medios de comunicación en los que se despliega toda la propaganda oficial a favor de la guerra. Parte de esta estrategia de medios están las declaraciones del entonces presidente George W. Bush, en el sentido de "avanzar hacia una guerra con o sin el respaldo de la ONU".[17] Otra declaración parecida, e igualmente absurda: "El gobierno de Bush insiste en que podrá verse obligado, 'en nombre de la paz', a avanzar hacia la guerra contra Irak, y que tiene pruebas para justificar tal acción".[18]

Mientras, desde Washington se hacen preparativos para la guerra, en Davos, Suiza, las protestas que se realizan ya no son sólo en contra del Foro Económico Mundial (FEM), sino también en contra de la guerra en Irak. La

[15] Víctor Quintana, "Diez razones para una moratoria al TLCAN", en *La Jornada* del domingo 5 de enero de 2003, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/05/005a1pol.php?origen=opinion.html>, consultado el 15 de noviembre de 2017

[16] AFP, "La economía mundial funciona como un 'Robin Hood al revés', dicen en el FSM", en *La Jornada*, 27 de enero de 2003, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/26/029n1mun.php?origen=mundo.html>, consultado el 15 de noviembre de 2017.

[17] Jim Cason y David Brooks, "Se incrementan en EU los movimientos contra la guerra y las acciones pacifistas", en *La Jornada* del sábado 25 de enero de 2003, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/25/029n1mun.php?origen=mundo.html>, consultado el 15 de noviembre de 2017.

[18] *Ibid*.

novedad estuvo en que, en lugar de policías que resguardaran la sede del FEM, fueron soldados los que impidieron a los manifestantes acercarse.

A Washington e innumerables ciudades norteamericanas y Davos, se suma Porto Alegre, en el sur de Brasil, como sede del Tercer Foro Social Mundial, donde

> […] la red internacional de asociaciones Nuestro mundo no está en venta […], lanzó un llamado a la movilización general de la sociedad civil de cara a la próxima cumbre de la Organización Mundial del Comercio en Cancún el próximo septiembre […] La red reúne a unas 40 asociaciones, ONG, movimientos nacionales e internacionales como Attac, Focus on the global south, Les amis de la terre, Oxfam y la Vía campesina".[19]

Y contra la guerra, hubo declaraciones como la de Marianne Hart, del sindicato independiente United Electrical, de los Estados Unidos, quien afirmó "creemos que si vamos a una guerra contra Irak será por el capital, por el petróleo y para tapar los escándalos que están ocurriendo en Estados Unidos".[20]

Desde estas tres grandes ciudades, Washington, Davos y Porto Alegre, se expresan contra la guerra en Irak. Pero no serían las únicas. A finales de enero del 2003, en El Cairo y varias ciudades árabes y en Asia —Sanaa, Yemen; Queta, Pakistán; Bombay, India; Jartum, Sudán; Damasco, Siria; Awkar, al norte de Beirut, Líbano; Yakarta, Indonesia; Bangkok, Tailandia; Manila, Filipinas—; así como en Alemania —Fráncfort, Giessen y Berlín—, comienzan a manifestarse contra la guerra. Y esto es un simple recuento.[21] Lo más curioso que encontramos en la relación de las primeras tres ciudades mencionadas, es que se relacionan con la misma problemática de la guerra. Por ejemplo, en Porto Alegre, la intervención del académico Noam Chomsky denuncia que "Gran Bretaña ha asumido el papel de 'perro de presa' de Estados Unidos […] En Inglaterra, como estoy seguro que saben (el primer ministro) Tony Blair es a menudo llamado el perro de compañía (*poodle*) de Bush, y eso no es exacto, él es su perro de presa".[22] Afirmó también que "prác-

[19] AFP Y DPA," Llaman a la movilización para la próxima cumbre de la OMC", en *La Jornada* del 27 de enero de 2003, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/27/028n3mun.php?origen=mundo.html>, consultado el 15 de noviembre de 2017.

[20] *Ibid*.

[21] AFP, Reuters y PL, "Miles de personas se manifiestan en el mundo en repudio a la guerra", en *La Jornada*, 28 de enero de 2017, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/28/028n2mun.php?origen=mundo.html>, consultado el 15 de noviembre de 2017.

[22] AFP, REUTERS Y DPA, "Gran Bretaña se ha asignado el papel de *perro de presa* de EU: Chomsky", en *La Jornada*, 28 de enero de 2003, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/28/029n1mun.php?origen=mundo.html>, consultado el 15 de enero de 2017.

ticamente no hay nadie más en el mundo, incluyendo a las poblaciones de esos países, que quieran esta guerra [...] En Estados Unidos, la oposición a la guerra en Irak es, de lejos, la mayor en la historia, y lo mismo ocurre con la oposición al neoliberalismo".[23] No sólo fue el discurso de Chomsky en el acto inaugural del FSM, también se realizó una marcha en repudio a la guerra. Mientras que en Davos, gobernantes y grandes empresarios acordaban la manera de impulsar el libre comercio.

El sábado 15 de febrero de 2003 fue una jornada mundial por la paz. El diario *La Jornada* del día siguiente tituló su portada como "Protesta Global" y, con datos de diversas agencias, hizo su recuento de personas que se manifestaron contra la guerra: Madrid, dos millones; Barcelona, un millón 300 mil; Roma, tres millones; Nueva York, a pesar de la prohibición de manifestarse, 200 mil; Ciudad de México, 15 mil; Londres, dos millones (Ken Livingston, el alcalde de Londres aseguró que "es la manifestación más grande en dos mil años de historia inglesa");[24] París, 250 mil. En total, un aproximado de 30 millones de personas en alrededor de 600 ciudades de todo el mundo. Ahí apareció la famosa consigna "No en nuestro nombre" que, a más de 15 años de distancia, sigue apareciendo en diversas propuestas en rechazo a políticos que, en realidad, no nos representan.

Si la participación de diversos sectores sociales caracteriza a la gran mayoría de las manifestaciones altermundistas, posiblemente las manifestaciones contra la guerra en Irak tengan una mayor diversificación, entre otras razones, porque en algunos países participaron también representantes del gobierno, cosa que no sucede en aquellas protestas. La característica que pudiéramos llamar propia y exclusiva de estas protestas pacifistas es que, en muchas ciudades, fueron las mayores, o de toda su historia, o de muchos años, tantos que mucha gente adulta no recuerda una manifestación así de multitudinaria y tan plural.

En ningún otro país, como en Estados Unidos, se dieron manifestaciones de protesta contra la guerra. Se calcula que ese sábado 15 de febrero, en 151 ciudades del vecino del norte hubo manifestaciones. Otra peculiaridad de estas manifestaciones, fue la presencia de veteranos de guerra, de otras guerras, desde los que tenían por consigna "no queremos otro Vietnam", hasta veteranos de la guerra del Golfo, de 1991, que hicieron suya la consigna "no sangre por petróleo".

[23] *Ibid*.

[24] Declaración registrada por agencias de prensa, en *La Jornada* del domingo 16 de febrero de 2003, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/02/16/044n2pol.php?origen=index.html>, consultado el 15 de noviembre de 2017.

Fue en Madrid donde no faltó el grupo de manifestantes que expresaron su simpatía y apoyo a las luchas zapatistas. Así lo reporta el corresponsal de *La Jornada*:

> Entre los numerosos colectivos estaban presentes simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, quienes denunciaron la "guerra global y permanente" que impone el "capitalismo neoliberal". La comitiva, que portaba fotografías de niños y jóvenes zapatistas, también reivindicó el "sistemático incumplimiento de los acuerdos de San Andrés" por parte del gobierno mexicano y la situación que sufre América Latina, sobre todo en Argentina y Venezuela.[25]

Entre todas las manifestaciones ocurridas en todo el mundo, destacamos una parte del discurso que, en la Ciudad de México, pronunciara el escritor ya fallecido Carlos Montemayor, que desenmascara la injusticia de esta guerra, en el Ángel de la Independencia:

> Los gobernantes estadunidenses se han erigido como protectores y jueces del mundo. ¿Quién los nombró? ¿En qué votación democrática pedimos su protección? ¿Quién les dijo que pueden juzgar a quienes quieran y no ser juzgados por nadie? ¿Con qué calidad moral dedican miles de millones de dólares al diseño y producción de armas de destrucción masiva y cuestionan a otro país por hacerlo a sabiendas de que ellos mismos lo indujeron a hacerlo? ¿Con qué calidad moral los que bombardearon innecesariamente Hiroshima y Nagasaki y arrojaron napalm en Vietnam pretenden devastar a un país debilitado por 13 años de embargo meses después de haber invadido al país más pobre de la tierra, como lo es Afganistán? Ningún gobierno tiene derecho a utilizar ese armamento en contra del mundo.[26]

En otro momento de su discurso diría que "a los gobernantes de Estados Unidos les sucede lo que a las mejores familias de la mafia: sus mejores amigos de ayer son sus peores enemigos de hoy".[27] Un discurso que logra incorporar las protestas contra la guerra con la protesta contra el capitalismo, en consonancia con zapatistas y el FSM, cuando afirma:

> Los poderosos tienen planes y sus planes tienen nombre: Plan Colombia, Plan Puebla-Panamá, Área de Libre Comercio de las Américas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. Sólo una fuerza global anclada en las

[25] Armando G. Tejeda, corresponsal, "Más de cinco millones marchan en España contra la guerra", en *La Jornada*, 16 de febrero de 2003, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/02/16/044n2pol.php?origen=index.html>, consultado el 15 de noviembre de 2017.

[26] Carlos Montemayor, "La guerra y la paz", disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/02/16/044n2pol.php?origen=index.html>, consultado el 15 de noviembre de 2017.

[27] *Ibid*.

> luchas locales podrá resistir y construir un mundo distinto. Un mundo que no sólo sea el proyecto de los poderosos. Un mundo en el cual todos quepamos y todos los mundos sean posibles […] La paz es la tarea difícil y plena de dignificar al ser humano […] El actual sistema económico mundial va en un sentido opuesto al de nuestra dignidad.[28]

Estas manifestaciones por la paz impactaron también al Consejo de Seguridad de la ONU, cuyos debates enfrentaron la intransigente postura de los Estados Unidos para ir a la guerra con o sin el consentimiento de la ONU, fueron situaciones recurrentes en los días previos al miércoles 19 de marzo, cuando ocurre la invasión a Irak. ¡No a la guerra! ¡No al neoliberalismo!

El Foro Social Mundial, un referente de las luchas altermundistas

En la misma tónica de los apartados anteriores, más que un análisis detallado de todas sus expresiones a lo largo del tiempo, nos detenemos de manera especial en alguno de sus eventos de mayor relevancia o, como es el caso para el FSM, en el análisis indígena que realiza uno de sus principales promotores y miembro de su Consejo Internacional, prácticamente desde su primera edición, en 2001 hasta la fecha. El punto de partida de nuestra lectura de ese análisis, es la afirmación que hiciera el académico portugués en un reciente artículo en el que afirma: "El FSM de Salvador es, quizá, hoy más necesario de lo que fue el de Porto Alegre. ¿Habrá condiciones para no desperdiciar esta (¿última?) oportunidad?" (De Sousa, 2017c).

Esta afirmación ligada a un interrogante, nos da la pauta para comprender el análisis que hace Boaventura de Sousa de uno de los referentes de mayor relevancia para los movimientos altermundistas, que no necesaria ni explícitamente son explícitamente anticapitalistas (De Sousa, 2008:1).

Pero el punto de partida del investigador portugués, sí tiene que ver con la hegemonía del neoliberalismo, que

> […] ha dado lugar a una concepción del mundo que lo presenta o bien como demasiado perfecto como para permitir la introducción de ninguna novedad consecuente, o como demasiado fragmentario como para permitir que, hagamos lo que hagamos, ello tenga consecuencias capaces de compensar los riesgos que asumamos tratando de cambiar el *statu quo* (De Sousa, 2008:1).

A 70 años de la publicación de *Humanisme et terreur,* de Maurice Merleau-Ponty, a quien De Sousa otorga el mérito de ser el autor que "más brillante-

[28] *Ibid*.

mente describe el esfuerzo cada vez más sisífico para salvaguardar el significado histórico de la revolución antes del cenagal de los procesos de Moscú". Con esto quiere destacar que "las crisis del pensamiento y de la práctica de la izquierda de los últimos 30 o 40 años son de otro tipo". Da dos razones para establecer este juicio: estas crisis son globales y, además, parecen ser degenerativas. Y aquí está uno de los desafíos fundamentales para pensar las posibilidades de transformación de la historia, a pesar de esas crisis. De Sousa advierte que, hacia mediados de los noventa, la hegemonía neoliberal profundizó las desigualdades, la exclusión, opresión y destrucción de los medios de subsistencia y que "estas situaciones convierten la contingencia de la historia en la necesidad de cambiarla. Éstos son los momentos en los que las víctimas no sólo lloran, sino que reaccionan" (De Sousa, 2008:2).[29] Ahí es donde encontramos una de las categorías clave que nos propone De Sousa, las epistemologías del Sur, entendido ese sur como la expresión de todos los dolores y sufrimientos provocados por el neoliberalismo.

No podía faltar, como hemos señalado reiteradamente, la referencia a la rebelión zapatista. Al aludir a esa reacción de los excluidos que los lleva a construir alianzas en lugares distantes del planeta y articular luchas locales y globales, De Sousa afirma:

> La insurrección zapatista de 1994 es un importante momento en esta construcción, precisamente porque apunta a uno de los instrumentos de la globalización neoliberal, el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio, y porque su objetivo es articular diferentes escalas de lucha, desde la local y la nacional hasta la global, desde las montañas de Chiapas, pasando por Ciudad de México, hasta el mundo solidario, recurriendo a nuevas estrategias políticas y discursivas, y a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación disponibles (De Sousa, 2008:2).

A partir de la insurrección zapatista y de las protestas que sucedieron a las de Seattle e infinidad de ciudades en todo el mundo, llegamos a los primeros tres FSM, como un proceso en el que, afirma De Sousa

[29] Un planteamiento parecido ya lo había formulado desde mediados de los años setenta Franz Hinkelammert, en *El subdesarrollo de América Latina. Un caso de desarrollo capitalista*, Paidós, Buenos Aires y Ed. Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, 1970; *Dialéctica del desarrollo desigual*, Centro de Estudios de la Realidad Nacional, Amorrortu, Buenos Aires, 1970; *Ideologías del desarrollo y dialéctica de la historia*, Buenos Aires, Amorrortu, 1970; y a un nivel filosófico y teológico, Ignacio Ellacuría, por ejemplo, en *La historia, verdadero objeto de la filosofía*, Mimeo, El Salvador, 1974; y en su obra más sistemática y publicada de manera póstuma, *Filosofía de la realidad histórica*, Trota, Madrid, 1991.

> […] se fue construyendo gradualmente una globalización alternativa, alternativa a la globalización neoliberal, una globalización contrahegemónica, una globalización desde abajo. Puede decirse que el FSM representa hoy, en términos de organización, la manifestación más consecuente de la globalización contrahegemónica (De Sousa, 2008:3).

A partir de aquí, De Sousa hace su afirmación de lo que es el FSM en enero de 2008:

> El Foro Social Mundial es el conjunto de iniciativas de intercambio transnacional entre movimientos sociales, ONG y sus prácticas y conocimientos sobre las luchas sociales locales, nacionales y globales llevadas a cabo de conformidad con la Carta de Principios de Porto Alegre contra las formas de exclusión e inclusión, discriminación e igualdad, universalismo y particularismo, imposición cultural y relativismo, provocadas o posibilitadas por la actual fase del capitalismo conocida como globalización neoliberal (De Sousa, 2008:3).

Para De Sousa, en medio de este debate en torno a la identidad y futuro del FSM, es importante subrayar lo que no es este foro. Sucesivamente va señalando que no es un acontecimiento, no es una conferencia académica, no es un partido, tampoco una ONG ni un movimiento social. Lo interesante es que el foro tiene algo de cada una de esas identidades. Y aquí viene algo interesante, que tiene que ver con viejos debates de los años sesenta y setenta en torno al sujeto de cambio, sujeto histórico o, en ciertos ambientes, lo llamábamos "hipotético sujeto popular". De Sousa afirma que, "aunque se presenta a sí mismo como un agente del cambio social, el Foro Social Mundial rechaza el concepto de un sujeto histórico y no confiere ninguna prioridad a ningún actor social específico en este proceso de cambio social" (De Sousa, 2008:3).

No es una cuestión menor, sobre todo porque hemos destacado anteriormente la enorme pluralidad y diversidad que encontramos en la gran mayoría de las manifestaciones altermundistas, desde las más masivas en contra de la guerra, hasta las más locales y con demandas muy específicas. De ahí la formulación de algunas preguntas relevantes que plantea Boaventura de Sousa y que nos van a permitir aproximarnos a la valoración de la historia reciente de los movimientos altermundistas y, con Boaventura, establecer algunas hipótesis sobre su futuro:

> Dado que el Foro se concibe a sí mismo como un instrumento de lucha contra la globalización neoliberal, ¿se trata de una lucha contra una forma dada de capitalismo o contra el capitalismo en general? Dado que se ve a sí

> mismo como una lucha contra la discriminación, la exclusión y la opresión, ¿presupone el éxito de esta lucha una sociedad poscapitalista, socialista, un horizonte anarquista o, por el contrario, presupone que no hay en absoluto ningún horizonte claramente definido? Dado que la inmensa mayoría de quienes toman parte en el Foro se identifican a sí mismos como partidarios de una política de izquierdas, ¿cuántas definiciones diferentes de "izquierda" caben en el FSM? ¿Y qué decir de quienes rechazan ser definidos porque creen que la dicotomía izquierda-derecha es una forma de particularismo nortecéntrico u occidentecéntrico, y buscan definiciones políticas alternativas? Las luchas sociales que encuentran expresión en el Foro no encajan adecuadamente en ninguno de los modos de cambio social sancionados por la modernidad occidental: reforma y revolución. Aparte del consenso sobre la no violencia, sus modos de lucha son sumamente diversos y parecen distribuirse en un continuum situado entre el polo de la institucionalidad y el de la insurgencia. Incluso el concepto de no violencia está abierto a una gran variedad de interpretaciones. Finalmente, el FSM no está estructurado de acuerdo con ninguno de los modelos de organización política modernos, ya sea el centralismo democrático, la democracia representativa o la democracia participativa. Nadie lo representa ni está autorizado a hablar y mucho a menos a tomar decisiones en su nombre, aunque se considera a sí mismo un foro que facilita las decisiones de los movimientos y de las organizaciones que toman parte en él (De Sousa, 2008:3-4).

La larga cita queda justificada en la medida en que expresa las problemáticas y desafíos que lo que venimos llamando simplemente "movimientos altermundistas" para su adecuada teorización, tanto por la producción de conocimientos que realizan intelectuales estrechamente ligados a tales movimientos, como por el conocimiento producido por los mismos movimientos a través de la generación de sus propios intelectuales. De ahí que De Sousa destaque algunas novedades, respecto a los conocimientos y a las prácticas de la izquierda de los años sesenta o setenta; por ejemplo, una novedad del FSM es el hecho de que es inclusivo, es global, es intertemático, incluso transtemático y, en particular, subraya que "si el Foro es posiblemente el 'movimiento de movimientos', no es un movimiento más. Es un tipo diferente de movimiento" (De Sousa, 2008:4).

Llegados a este punto del análisis, destacamos un planteamiento que no es difícil que muchos militantes universitarios que participaron en movimientos sociales de finales de los ochenta-noventa, se llegaron a hacer en torno a si tenían las categorías analíticas suficientes para interpretar y comprender la realidad que se nos venía imponiendo con la implementación del neoliberalismo en nuestros países. No era sólo la puesta entre paréntesis de las categorías marxistas en cualquiera de sus versiones, sino del instrumental teórico metodológico que nos permitiera comprender los hechos, tanto

de la imposición del neoliberalismo, como de las maneras de resistirlo. La afirmación de Boaventura de Sousa es relevante:

> El problema con los nuevos movimientos sociales es que, para hacerles justicia, se necesitan una nueva teoría social y nuevos conceptos analíticos. Dado que ni una ni otros emergen fácilmente de la inercia de las disciplinas, el riesgo de que puedan ser subteorizados o subvalorados es considerable. Este riesgo es tanto más serio cuanto que el Foro Social Mundial, dado su alcance y su diversidad interna, no sólo constituye un reto para las teorías políticas dominantes y las varias disciplinas de las ciencias sociales convencionales, sino que también pone en cuestión al conocimiento científico como único productor de racionalidad social y política. Para decirlo de otro modo, el Foro plantea cuestiones no sólo analíticas y teóricas, sino también epistemológicas. Esto se expresa en la idea, ampliamente compartida por los participantes del Foro, de que no habrá justicia social global si no hay antes una justicia cognitiva global. Pero el reto que plantea el Foro tiene aún otra dimensión más. Más allá de las cuestiones teóricas, analíticas y epistemológicas, plantea un nuevo tema político: se propone realizar la utopía en un mundo carente de utopías. Esta voluntad utópica se expresa en la consigna "Otro mundo es posible". Pero lo que está en juego no es tanto un mundo utópico, sino un mundo que permita la utopía (De Sousa, 2008:4).

Rescato de manera especial esa afirmación del problema político que se propone realizar la utopía en un mundo carente de utopías. Precisaría con otras palabras, en un mundo al que la hegemonía neoliberal le ha hecho creer que no hay utopías o que, como diría Pierre Bourdieu, el neoliberalismo es una utopía en vías de realización. Aquí encuentro otra referencia implícita al movimiento zapatista, cuya utopía no es sólo un mundo en el que quepan todos los mundos, sino que su lucha es una guerra contra el olvido y, además, es por la humanidad y contra el neoliberalismo (cfr. Velasco, 2004).

Por esta razón, en lo fundamental, el FSM es referencia obligada desde el cual pensar y comprender las luchas emancipatorias de los movimientos altermundistas. El resto del análisis de Boaventura de Sousa Santos es relevante, recomendamos su lectura, pero no lo comentamos porque nos llevaría más allá de lo que pretendemos en este capítulo. Sí vale la pena destacar las tres partes restantes del artículo:

> […] empezaré analizando las razones del éxito del FSM, comparándolo con los fracasos de la izquierda convencional en las últimas décadas. Intentaré luego plantear la cuestión de la sostenibilidad de dicho éxito. Finalmente, identificaré los retos que el proceso del Foro plantea tanto a la teoría crítica como al activismo político de izquierdas (De Sousa, 2008:4).

La Campaña Global para Reivindicar la Soberanía de los Pueblos, Desmantelar el Poder Corporativo y Poner Fin a la Impunidad (Campaña Global)

Nos encontramos con un referente de las luchas altermundistas, que tiene peculiaridades propias, tanto por lo que se refiere a puntos en común con otras luchas, porque se propone que la ONU apruebe un tratado vinculante —valga la redundancia— que sancione a las empresas trasnacionales que violen los derechos humanos. No se declara explícitamente anticapitalista, pero la historia de estas luchas, tanto en el seno del sistema ONU, como las que han desarrollado más de 200 organizaciones y movimientos sociales que participan en lo que simplemente llamaremos Campaña Global, muestran algunas características que tienen por objeto "desmantelar el poder corporativo y poner fin a la impunidad", sin que se propongan una alternativa al capitalismo o alternativas al interior del capitalismo, como analiza Boaventura de Sousa (2008) a la gran variedad de movimientos que participan en el FSM.

Que la Campaña Global sea un referente, significa que es la expresión de una historia de más de 40 años por limitar el poder de los grandes corporativos, pues ha crecido tanto que es uno de los factores que más influyen en la práctica desaparición de los Estados-nación a los que someten a sus dictados y para los que son sólo Estados-policías guardianes de sus intereses. Un análisis recientísimo que realiza Alejandro Teitelbaum, abogado argentino que ha participado en diversas instancias de la ONU y es miembro de la Comisión Internacional de Juristas, y que estuvo presente en el 3er. Periodo de Sesiones del Grupo de Trabajo de la ONU, advierte "de lo que puede ocurrir son las tentativas frustradas que se vienen sucediendo desde hace más de 40 años en la ONU (y en otros ámbitos) para dotar de un marco jurídico a las actividades de las empresas trasnacionales" (Teitelbaum, 2017).

Casi podríamos afirmar que la puesta en marcha del neoliberalismo ha ido en paralelo a los intentos, tanto al interior de la ONU como de diversas ONG, algunas organizaciones sociales y algunos gobiernos de países subdesarrollados. Un momento clave, por ejemplo, es el discurso que pronunciara Salvador Allende, entonces presidente constitucional de Chile, en la Asamblea General de la ONU, el 4 de diciembre de 1972, en el que denuncia la actuación de grandes empresas trasnacionales en contra de su gobierno (Allende, 1972).

Los inicios de esta lucha por un marco jurídico para las empresas trasnacionales, Teitelbaum hace un recuento muy sencillo:

1. En los años setenta existió un proyecto de Código de Conducta para las empresas transnacionales de la Comisión de Empresas Transna-

cionales del Consejo Económico y Social que fue finalmente abandonado.
2. Igual suerte corrió un proyecto de Código de Conducta en materia de Transferencia de Tecnología que se discutió en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED-UNCTAD), en la misma época.
3. El proyecto de Normas elaborado por un Grupo de Trabajo de la Subcomisión de Derechos Humanos y aprobado por ésta en 2003, fue enterrado por la Comisión de Derechos Humanos en 2005, la que aprobó una Resolución invitando al Secretario General de la ONU a designar un Relator Especial para que se ocupara del tema (Teitelbaum, 2017).

El jurista argentino apunta que estos tropiezos se debieron a que los estados miembros de dicha comisión, "prácticamente por unanimidad, incluidos los que contaban con gobiernos llamados 'progresistas', cedieron a las presiones de las empresas transnacionales" (Teitelbaum, 2017).

Se trata, por tanto, de una lucha al interior de las instancias de la ONU, entre cabilderos y representantes gubernamentales alineados a los intereses de las grandes corporaciones, por un lado y, por el otro, representantes de ONG, grupos, colectivos y movimientos sociales que, para el caso concreto, se aglutinaron en torno a la Campaña Global. Esta lucha tuvo dos momentos clave: el primero, cuando Kofi Annan, en julio de 2005, nombra como representante especial al académico John Ruggie, para analizar las relaciones entre empresas trasnacionales y derechos humanos, dicho personaje ya era el asesor principal del entonces secretario general de la ONU en el llamado "Global Compact", un conjunto de grandes corporativos que tienen en su haber graves violaciones a derechos humanos y actos de corrupción; el segundo, cuando en junio de 2011, el Consejo de Derechos Humanos, que sustituyó a la Comisión, aprobó por unanimidad de todos los Estados miembro, unos Principios Rectores, elaborados por Ruggie, para orientar la actuación de las ETN en materia de derechos humanos. Para Tetelbaum, fue una manera como tales estados "se sometieron así a la voluntad del poder económico trasnacional" (Teitelbaum, 2017).

Otra perspectiva sobre la trayectoria que ha seguido esta batalla por un instrumento jurídico sobre la responsabilidad de las ETN en materia de derechos humanos, es la que ha seguido la Alianza por el Tratado,

> Una alianza de redes comprometidas y grupos de presión de todo el mundo se están uniendo para ayudar colectivamente a organizar actividades de cabildeo para apoyar a la elaboración de un instrumento internacional vinculante

> que haga frente a los abusos de derechos humanos por parte de las corporaciones transnacionales y otras empresas. Algunos de los grupos que participan son: CETIM, CIDSE, Dismantle Corporate Power Campaign, la Red-DESC, FIAN, FIDH, Franciscans International, Friends of the Earth International, IBFAN-GIFA, Indonesia Global Justice, International Commission of Jurists, Legal Resources Center, PAN AP, Transnational Institute, TUCA. Se respetan los hipervínculos para consulta (Alianza, s/f).

Para esta Alianza, elabora una "Cronología de acontecimientos clave en la lucha por establecer un sistema internacional de rendición de cuentas para los abusos de derechos humanos a manos de las empresas" (Alianza, s/f, Historia). En esta visión, la Alianza destaca un largo periodo que va de 1972 a 1992, y tiene su punto de partida en el discurso de Allende en la ONU, y destaca, además, que:

> Por más de una década, durante las reuniones de la Comisión hubo esfuerzos para crear un Código de conducta sobre empresas transnacionales (ETN). Una vez que el texto estuvo listo en 1990, en 1992 hubo resistencia de algunos Estados ante la idea de que ellos tendrían la obligación de ratificar el código y aplicarlo en su país. Esto marcó el final de la tentativa de establecer un sistema de normas vinculantes a través de la Comisión de Empresas Transnacionales. Las actividades del Centro sobre las Empresas Transnacionales en última instancia fueron transferidas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (Alianza, s/f, Historia).

La misma Alianza describe el siguiente periodo, de 1998 a 2004, en el que al inicio "la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, un organismo subordinado de la entonces Comisión de Derechos Humanos (sustituido más adelante por el Consejo de Derechos Humanos), estableció un grupo de trabajo para examinar los efectos de las empresas transnacionales sobre los derechos humanos (Alianza, s/f, Historia). Ese grupo de trabajo elaboró un código de conducta que derivó en unas "normas para el establecimiento de un mecanismo de supervisión que aplicaría sanciones a las empresas transnacionales cuando sea apropiado" (Alianza, s/f, Historia). El problema de estas normas, dice la Alianza, es que

> Las normas diseñaban un sistema internacional "no voluntario" de regulación para violaciones de los derechos humanos a manos de las empresas. Fueron ampliamente apoyadas por la sociedad civil, pero tuvieron una fuerte oposición por parte del sector empresarial. En particular, la Organización Internacional de Empleadores y la Cámara Internacional de Comercio se refirieron a las normas como "contraproducentes" (Alianza, s/f, Historia).

Con esto quedó frustrado un segundo intento de tener un instrumento jurídico vinculante que regule a los grandes corporativos.

Viene una segunda etapa que va de 2004 a 2011, que coincide con el planteamiento de Teitelbaum, en el sentido de que el secretario Kofi Annan nombra a John Ruggie, asesor de grandes corporativos y es el que elabora los Principios Rectores, que sí eran de "aplicación voluntaria". Eso sí, lo registra la Alianza la oposición y denuncia de organizaciones de la sociedad civil,

> […] durante el proceso hasta la sesión de junio. En una declaración conjunta emitida después de publicarse los Principios Rectores a principios de 2011, afirmaron que "el proyecto de Principios Rectores no es una declaración legal". En algunas áreas el borrador de los Principios Rectores toma un enfoque más regresivo hacia las obligaciones de derechos humanos de los Estados y las responsabilidades de actores no estatales antes que interpretaciones autorizadas del derecho internacional de los derechos humanos y las prácticas actuales y "corre el riesgo de socavar los esfuerzos para fortalecer la responsabilidad y la rendición de cuentas de las empresas frente a los derechos humanos" (Alianza, s/f, Historia).

Los dos planteamientos, tanto de Teitelbaum como de la Alianza, coinciden en la influencia del poder corporativo sobre el Consejo de Derechos Humanos. En las dos perspectivas registramos la iniciativa, en septiembre de 2013, de un grupo de Estados miembros de dicho Consejo, encabezados por Ecuador, quienes emiten una declaración en la que afirman

> […] la necesidad de avanzar hacia un marco legal jurídicamente vinculante para regular el trabajo de las empresas transnacionales y para proporcionar protección adecuada, justicia y compensación a las víctimas de los abusos de derechos humanos directamente resultantes de o relacionados con las actividades de algunas empresas transnacionales y otras empresas (texto de la Declaración, citado en Alianza, s/f, Historia).

En la misma Declaración, citada por la Alianza, señalan sus reservas a los Principios Rectores:

> […] fueron un primer paso, pero sin un instrumento jurídicamente vinculante permanecerá solamente como tal: un "primer paso" sin mayor consecuencia. Un instrumento legalmente vinculante proporcionaría el marco para una mayor acción del Estado para la protección de los derechos y para prevenir la ocurrencia de violaciones (texto de la Declaración, citado en Alianza, s/f, Historia).

Así es como llegamos a un momento clave. El 26 de junio de 2014, durante la 37 Sesión del Consejo de Derechos Humanos, la resolución 26/9 es aprobada por 20 votos contra 14 y 13 abstenciones. Lo interesante de la resolución, más adelante establecemos su mandato, es la composición de estos tres bloques, tal como aparece en el documento (Consejo, 2014):

> *Votos a favor:* Argelia, Benin, Burkina Faso, China, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, India, Indonesia, Kazajstán, Kenya, Marruecos, Namibia, Pakistán, Sudáfrica, Venezuela (República Bolivariana de), Vietnam.
> *Votos en contra:* Alemania, Austria, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Montenegro, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, Rumania.
> *Abstenciones:* Arabia Saudita, Argentina, Botswana, Brasil, Chile, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Kuwait, Maldivas, México, Perú, Sierra Leona (Consejo, 2014).

Este simple balance del resultado de las votaciones de una resolución relevante da una idea de las posturas internas en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el que el mayor peso en términos de países de mayor desarrollo se dio en los votos en contra. No debería causar sorpresa la postura de México para abstenerse y, en otros momentos, oponerse a una regulación de las actividades de los grandes corporativos, como veremos más adelante.

¿Qué dice tal resolución 26/9? En lo fundamental, "Decide establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, cuyo mandato será elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos" (Consejo, 2014:No. 1). Por los problemas que se presentarán en el proceso, es relevante destacar que en el numeral 2, la resolución recomienda dedicar dos periodos de sesiones a "deliberaciones constructivas sobre el contenido, el alcance, la naturaleza y la forma del futuro instrumento internacional" (Consejo, 2014:No. 2). Y, para el tercer periodo de sesiones, le pide al Presidente-Relator del grupo de trabajo "prepare los elementos para un proyecto de instrumento internacional jurídicamente vinculante a fin de emprender las negociaciones sustantivas sobre el tema al comienzo del tercer periodo de sesiones del grupo de trabajo, teniendo en cuenta las deliberaciones de sus dos primeros periodos de sesiones" (Consejo, 2014:No. 3). Este tercer pe-

riodo se llevó a cabo del 23 al 27 de octubre de 2017 en el Palacio de las Naciones en Ginebra. Ahí también se dieron cita las ONG y otros colectivos que lucharon por impulsar este instrumento jurídico vinculante,

> […] entre mayo y junio de 2015, aproximadamente mil organizaciones de la sociedad civil firmaron la declaración de la Alianza por el Tratado en apoyo a un instrumento vinculante e hicieron un llamado para que el grupo de trabajo intergubernamental (GTIG) tome medidas específicas para una entrega de protecciones de derechos humanos que prevengan y otorguen reparaciones por abusos corporativos (Alianza, s/f, Historia).

La participación de la Alianza por el Tratado-Campaña Global se intensificó durante los primeros periodos de sesiones del Grupo de Trabajo. Lo mismo ocurrió recientemente durante el tercer periodo, del que no terminó con los resultados esperados y quedó en un ambiguo llamado a realizar un cuarto periodo para el 2018, del que Teitelbaum es particularmente escéptico. Según sus propias palabras:

> […] escribir como lo hacen dos activistas[30] […] «Debemos recalcar la fundamental participación activa y la presión política de los movimientos sociales, ONG, comunidades afectadas por violaciones de derechos humanos que *lograron vencer* el bloqueo de la UE y de otros Estados intentando hacer peligrar la continuidad del proceso» es totalmente subjetivo y ajeno a la realidad de los hechos y/o un intento de sobrevaluar el activismo de algunas ONG" (Teitelbaum, 2017).

Para el jurista argentino, es importante mantener el debate entre las ONG, pero también "debe estar acompañada de la denuncia —dentro y fuera de la ONU— del papel negativo de los Estados […] y de los organismos decisorios en el seno de la ONU, *que son instrumentos al servicio de las grandes potencias y del poder económico transnacional"* (Teitelbaum, 2017).[31]

De esta manera nos damos una idea del alcance y las limitaciones de una referencia para los diversos movimientos altermundistas, como es la lucha de la Alianza del Tratado y la Campaña Global, en el que no es casual, que participen movimientos como Amigos de la Tierra o la Marcha Mundial de Mujeres que, al mismo tiempo, son frecuentes participantes de manifestaciones de protesta contra organismos internacionales o las cumbres G8 y G20, así como asistentes a los FSM.

[30] El mismo autor da la referencia: se puede encontrar en *Viento Sur*, disponible en <https://webmail.sfr.fr/fr_FR/main.html#read/VF_newsletter/19264>.

[31] Las cursivas son mías, deliberadamente.

El cambio en la composición del Consejo de Derechos Humanos para los próximos años anticipa tiempos oscuros para este instrumento jurídico —del que ya hay propuestas de la Alianza y la Campaña, como "elementos para el proyecto de instrumento internacional […]" que presenta la presidencia del grupo de trabajo— ante la posible incorporación de Estados que claramente se oponen a dicho instrumento. Como señala Teitelbaum,

> […] cuesta imaginar a los gobiernos de las grandes potencias firmando y a sus respectivos Parlamentos ratificando luego la adhesión a un Tratado que ponga límites a las actividades de las sociedades transnacionales. Y que sancione las violaciones que cometan contra los derechos económicos, sociales y culturales y contra los derechos humanos en general (Teitelbaum, 2017).

Conclusiones

Una primera conclusión que nos parece evidente es la constatación de que nos falta una teoría y una metodología que nos permita comprender con hondura y criticidad el sentido de todo el conjunto de movimientos altermundistas o antisistémicos. Incluso desde posturas teóricas poscoloniales, no extractivistas y que van produciendo saberes en el caminar al lado de las y los activistas con toda su variedad. En la línea de lo que plantea Boaventura de Sousa, en término de la ecología de saberes y la sociología de las ausencias; un intento es el que realizan Carlos Alonso y Jorge Alonso en sus reflexiones y recuperación de la práctica del movimiento de los familiares de los normalistas de Ayotzinapa desaparecidos y que dan origen a un tipo peculiar de movimiento social que, articulados y en diálogo con el movimiento zapatista abren posibilidades de teorizar nuevas prácticas de lucha, resistencia y rebeldía. Este esfuerzo se vio antecedido por un pequeño artículo en el que los autores se proponen "un conjunto conceptual para indagar los movimientos de los de abajo" (Alonso y Alonso, 2015:9).

En segundo lugar, dado el panorama y contraste que presentamos en los diversos referentes expuestos sucintamente, es más el desafío de recuperar, sistematizar y teorizar dichas prácticas, tanto desde los intelectuales de adentro de cada movimiento, como de aquellos que desde la academia se acercan a dialogar y producir juntos nuevas teorías que son prácticas y que se orientan a los desafíos propuestos por Boaventura de Sousa, entre otros autores que, como Raúl Zibechi, don Pablo González Casanova, o los Alonso citados anteriormente, reflexionan sobre el futuro de estos movimientos sociales y también sobre el futuro del conjunto del mundo contemporáneo, en términos de conceptualizar la nueva civilización que va emergiendo entre

los escombros que va dejando el capitalismo, en su versión neoliberal. Algo que, como diría Immanuel Wallerstein, no sabemos exactamente qué vaya a ocurrir y si lo nuevo que construyamos será dentro de 20 o 50 años.

Bibliografía

Alianza por el Tratado (s/f), "¿Qué es la Alianza por el Tratado?", disponible en <http://www.treatymovement.com/alianza-para-el-tratado/>, consultado el 16 de noviembre de 2017.

Alianza por el Tratado (s/f), "Historia", disponible en <http://www.treatymovement.com/historia/> , consultado el 16 de noviembre de 2017.

Allende, Salvador (1972), Discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas Naciones Unidas, Nueva York, 4 de diciembre, disponible en <http://www.iheal.univ-paris3.fr/sites/www.iheal.univ-paris3.fr/files/S8%20DOC%202%20-%20Allende%20ONU%2C%201972.pdf>, consultado el 21 de octubre de 2017.

Alonso, J. (2013), *Repensar los movimientos sociales*, México, Publicaciones de la Casa Chata/CIESAS.

Alonso, C. (2015), A*yotzinapa. Una fuerte indignación que se convirtió en movimiento*, México, Universidad de Guadalajara.

Alonso, C. (2016), *Ayotzinapa. La incansable lucha por la verdad, la justicia y la vida*, México, Universidad de Guadalajara.

Alonso, C. y Alonso, J. (2015), "Para seguir los rastros de los movimientos a inicios de la segunda década del siglo XXI", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XXII, núm. 62, enero-abril.

Consejo de Derechos Humanos (2017), 26/9. Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, 26 de junio, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/55/PDF/G1408255.pdf?OpenElement>, consultado el 14 de agosto de 2017.

De Sousa Santos, Boaventura (2008), "El Foro Social Mundial y la izquierda global", en *El Viejo Topo,* enero, disponible en <http://www. ces.uc.pt/bss/documentos/el_foro_social_mundial_y_la_izquierda_glo bal_2008.pdf>, consultado el 17 de octubre de 2017.

De Sousa Santos, Boaventura (2008), "La izquierda del futuro: una sociología de las emergencias", disponible en <http://www.alainet.org/es/articulo/174545>, consultado el 20 de octubre de 2017.

De Sousa Santos, Boaventura (2017a), "Para que el futuro sea de nuevo posible", 12/04/2017.

De Sousa Santos, Boaventura (2017b), "Se necesitan horizontes," 10/05/2017, disponible en <http://www.alainet.org/es/articulo/185384>, consultado el 10 de mayo de 2017.

De Sousa Santos, Boaventura (2017c), "A reinvenção do Fórum Social Mundial", 17/10/2017, disponible en <https://www.alainet.org/es/node/188661>, consultado el 18 de octubre de 2017.

Ellacuría, Ignacio (1974), *La historia, verdadero objeto de la filosofía. Mimeo*, El Salvador.

Ellacuría, Ignacio (1991), *Filosofía de la Realidad histórica*, Trota, Madrid.

Hinkelammert, Franz J. (1970a), E*l subdesarrollo de América Latina. Un caso de desarrollo capitalista*, Paidós, Buenos Aires y Ed. Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile.

Hinkelammert, Franz J. (1970b), *Dialéctica del desarrollo desigual. Centro de Estudios de la Realidad Nacional*. Amorrortu, Buenos Aires.

Hinkelammert, Franz J. (1970c) Ideologías del desarrollo y dialéctica de la historia. Buenos Aires, Amorrortu, 1970.

Velasco, D. (2004), "El aporte zapatista al rescate de la utopía", en *Revista Universidad – Verdad*, núm. 34, agosto, Universidad del Azuay, Cuenca, Ecuador, pp. 231-308, disponible en <https://davidvelasco.files.wordpress.com/2007/ 11/el-aporte-zapatista-al-rescate-de-la-utopia_1_.pdf>.

Velasco, D. (2017), M*ujeres zapatistas y las luchas de género*, México, Guadalajara, Ediciones ITESO.

Teitelbaum, Alejandro (2017), "Perspectivas de un Tratado sobre las Sociedades Transnacionales: activismo triunfalista *vs*. Realidad de los hechos", disponible en <https://www.alainet.org/es/articulo/189239>, consultado el 15 de noviembre de 2017.

Feministas en lucha contra el neoliberalismo en América Latina

Carmen L. Díaz Alba*

Mujeres de todo el mundo, y marcadamente en América Latina, se han movilizado frente a la avanzada de las políticas neoliberales. De norte a sur han denunciado los efectos de ese sistema económico en las vidas de las mujeres. Al mismo tiempo, hacen una crítica al patriarcado y a las políticas y prácticas sexistas, incluso al interior de movimientos aliados. En este capítulo, planteo en un primer momento un recorrido teórico para comprender cómo se han ido articulando las mujeres a través de las fronteras, especialmente en América Latina. Se trata de una revisión de literatura sobre los movimientos sociales emancipatorios, las epistemologías del sur y los feminismos descoloniales. En un segundo apartado abordo brevemente la experiencia de un movimiento en particular, la Marcha Mundial de las Mujeres, que tiene fuerte presencia en varios países latinoamericanos y ha sido uno de los actores clave de la construcción, junto con movimientos aliados, de los espacios de lucha antiglobalización neoliberal desde hace más de 15 años.

El estudio de los movimientos sociales está en un momento de redefiniciones. En el libro *Repensar los movimientos sociales*, Jorge Alonso (2014) hace un recuento de los principales debates en torno a las teorías de los movimientos sociales, subrayando el potencial de transformación de las luchas anticapitalistas y más allá del Estado. Plantea además la riqueza de los análisis que, desde el sur, ofrecen no sólo casos distintos a la literatura centrada en Estados Unidos o Europa, sino una mirada situada en los procesos de movilización de otras regiones del mundo, destacando los aportes desde América Latina. Lanza la invitación a atreverse a pensar otras ciencias sociales posibles, haciendo eco de los otros mundos posibles que plantean los mo-

* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente de la Universidad Jesuita en Guadalajara.

vimientos sociales, aunque eso signifique menos certezas teóricas en medio de fenómenos cada vez más complejos.

Por su parte, Martinez, Casado e Ibarra (2012) proponen una perspectiva teórica que permite analizar a los movimientos sociales como sujetos de emancipación, planteando sus diversos aportes cognitivos, relacionales y materiales. Lo que caracteriza a los movimientos emancipatorios es que actúan frente a los múltiples sistemas de dominación que se entretejen: el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado, y al mismo tiempo que generan reflexión, promueven alternativas. Advierten que en los análisis de movimientos sociales ha habido un sesgo de género que ha invisibilizado las luchas de las mujeres, pues ubicar al movimiento feminista como parte de los nuevos movimientos sociales denota que la literatura se centraba en el movimiento obrero, ya que el movimiento feminista tiene una trayectoria que data del siglo XIX:

> Sus raíces y tradición organizativa, su carácter no-violento, anti-vanguardista e internacional, o sus postulados sobre lo personal como político, lo sitúan como precursor histórico de algunas de las "novedades" que se atribuyen a los movimientos que emergen a partir de la década de los 60's (Martinez *et al.*, 2012:14).

A fines de los años noventa surgen los movimientos alterglobalización, que denunciaban la globalización neoliberal y afirmaban que otro mundo era posible. Boaventura de Sousa Santos la llama la *globalización contrahegemónica* y la define como la "actuación transnacional de aquellos movimientos, asociaciones y organizaciones que defienden intereses y grupos relegados o marginados por el capitalismo global" (2006:84). No se trata ya solamente de la lucha contra el capitalismo; cada vez más se busca que los movimientos integren también la lucha contra el patriarcado y el colonialismo: "todas las formas de dominación deben ser consideradas por igual en las tareas emancipatorias, tanto las relaciones de producción como las de convivencia y reproducción de la vida en todos los ámbitos de lo cotidiano" (Martinez *et al.*, 2012:16).

Así, los movimientos emancipatorios buscan "la transformación de las prácticas personales y colectivas que en lo cotidiano inferiorizan y subordinan a las víctimas de la opresión; la transformación emancipadora comienza, por lo tanto, desde las propias prácticas en el presente, y no en un futuro de cambio estructural total" (Martinez *et al.*, 2012:16). Puesto que las dominaciones son múltiples, los autores plantean la emancipación y la democratización como procesos abiertos e inconclusos. Además, los movimientos son en sí mismos procesos de aprendizaje, "laboratorios para la

construcción de prácticas y relaciones sociales (al menos parcialmente) no-inferiorizantes, no-discriminadoras, no-capitalistas" (Martinez *et al.*, 2012:17).

Proponen algunos elementos que potencian el alcance emancipador de los movimientos: prácticas y culturas organizativas de carácter abierto, popular y acceso amable; las estructuras organizativas fluidas, poco formalizadas y jeraquizadas; la construcción en la cotidianidad de nuevos vínculos entre las personas, con una lectura política de lo cultural; la construcción colectiva de identidad, la autonomía organizativa, política y económica; y las redes y confluencias inter-movimientos (Martinez y Casado, 2013:24-33).

En consonancia con esta aproximación a los movimientos sociales y su carácter emancipatorio, encontramos las propuestas de Boaventura de Sousa Santos (2009) en torno a las epistemologías del sur. Santos sostiene que hay una enorme cantidad de experiencias subteorizadas en el sur resultado de una razón indolente, ciega a la diversidad de experiencias que existen en el mundo. Propone sustituir la tendencia de formular una teoría general (que pretende explicar todo), por un conjunto de utopías plurales y construidas desde abajo, a partir de una posición profundamente autoreflexiva. A esto le llama el posmodernismo de oposición, que se funda en una pluralidad de proyectos colectivos, locales, globales y alternativos, que se articulan de modos no jerárquicos para producir una transformación social, con proyectos políticos, pero no únicos ni universales. Afirma contundentemente que no hay justicia social sin justicia epistémica. Reconoce además que no hay un principio único de transformación social (2009:143).

Para Caterine Walsh (2005), la descolonización de la producción de conocimiento es una contribución clave al pensamiento crítico. Afirma que el conocimiento científico ha sido visto como la única forma válida de producir conocimiento, ocultando otros saberes. Sostiene que existen diferentes epistemes (formas de producir conocimientos), tanto desde intelectuales académicos como desde los movimientos sociales. Al hablar de decolonialidad, Walsh hace énfasis en el poder del conocimiento y sus vínculos con los intereses del capitalismo, el colonialismo y la modernidad (2005:17). Retoma la definición de Aníbal Quijano para hablar de colonialidad del poder como "el uso de la raza como criterio fundamental para la distribución de la población en rangos, lugares y roles sociales, y con una ligazón estructural a la división de trabajo" (2005:19). Para ella, no hay modernidad sin colonialidad, y ésta se encuentra aún presente dentro del poder hegemónico. Define la colonialidad del saber como:

> La represión de otras formas de producción del conocimiento (que no sean blancas, europeas y "científicas") elevando una perspectiva eurocéntrica del

> conocimiento y negando el legado intelectual de los pueblos indígenas y negros, reduciéndolos como primitivos a partir de la categoría básica y natural de raza (Walsh, 2005:19).

Walsh afirma que pensar la diferencia colonial requiere "poner la mirada hacia las perspectivas epistemológicas y las subjetividades subalternizadas y excluidas; […] interesarse con otras producciones —o mejor dicho, con producciones 'otras'— del conocimiento que tienen como meta un proyecto distinto del poder social" (Walsh, 2005:20-21). Un pensamiento otro, como dicen también los y las zapatistas, que permita "abrir las posibilidades críticas, analíticas y utopísticas de trabajar hacia la descolonización de uno mismo, pero más específicamente hacia la decolonialidad de la existencia, del conocimiento y del poder" (Walsh, 2005:21).

En este marco de reflexión sitúo los saberes y prácticas de mujeres que se articulan en plataformas comunes frente al neoliberalismo, que contribuyen desde el sur a generar alternativas a la globalización hegemónica.

Los feminismos latinoamericanos y la solidaridad transnacional

Las feministas latinoamericanas han hecho importantes aportes también al pensamiento crítico, pues el conocimiento androcéntrico opera de manera similar al eurocéntrico, invisibilizando y excluyendo los conocimientos y saberes de las mujeres.[1] Los feminismos transnacionales son complejos y diversos, como dan cuenta diversos casos estudiados en torno a los movimientos feministas a través de las fronteras (Moghadam, 2005; Naples y Desai, 2002; Brenner, 2003; Marcos y Waller, 2008; Dufour, Masson y Caouette, 2010; Conway, 2012).

Mohanty (2008) puso sobre la mesa la crítica de la práctica académica del feminismo occidental (que aclara, tampoco es monolítico) sobre mujeres de tercer mundo, denunciando la colonización discursiva de sus vidas y luchas. El "tercer mundo" no se define solamente en términos de opresión, sino por sus complejidades históricas y múltiples formas de resistencia. Para ella, el trabajo feminista transcultural debe poner especial atención, tanto a las micropolíticas del contexto como a la macropolítica de los sistemas y

[1] Una crítica que señala Mendoza (2014) es que algunas de las propuestas posdecoloniales latinoamericanas han estado más en diálogo con feministas chicanas, como Gloria Anzaldúa y Chela Sandoval, desde la perspectiva de mujeres migrantes en Estados Unidos que con feministas que teorizan desde el contexto latinoamericano.

procesos políticos y económicos globales, puesto que, afirma, lo particular tiene significado universal.

Situándonos en América Latina, podemos afirmar que el feminismo transnacional no es un fenómeno nuevo y ha sido abordado en varios trabajos (Jelin, 2003; Álvarez *et al.*, 2003; Álvarez *et al.*, 2014; Celiberti, 2003; Vargas, 2003; Lebon y Maier, 2010). Si bien Celiberti reconoce que las conferencias de Naciones Unidas han jugado un papel importante facilitando los intercambios entre mujeres feministas, plataformas comunes y estrategias para influenciar la agenda global (2003:280-281), Álvarez argumenta que los movimientos sociales también crean sus propias estructuras de oportunidad política construyendo espacios alternativos transnacionales (1998:2000), y pone como ejemplo los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe como un espacio privilegiado de arena transnacional.

Alba Carosio (2012), en *Feminismo y cambio social en América Latina*, constata la renovación de la vitalidad feminista en las luchas emancipatorias. Afirma que el feminismo es un movimiento social que contribuye a los procesos de cambio y generación de alternativas en el continente, pero también como teoría crítica que muestra los múltiples rostros de la dominación y la diversidad en formas y agentes de resistencia. Las mujeres no son un grupo homogéneo, pues

> […] emergen testimonios y movimientos de mujeres que parten de la pertenencia étnica, de la pertenencia de clase, geográfica, etc., y que implican el reconocimiento de la complejidad del sujeto colectivo feminista que aporta visiones nuevas y contrarias al simple marco liberal de derechos (2012:10-11).

La autora señala la articulación del capitalismo con el sexismo, el racismo y el imperialismo, advirtiendo además cómo se naturaliza la opresión de género incluso dentro de movimientos y pensamientos emancipatorios. Reivindica un feminismo latinoamericano que pueda contribuir a construir una práctica política "que tenga en cuenta la imbricación de los sistemas de dominación como el sexismo, racismo, heterosexismo y el capitalismo, en diálogo con las prácticas antisistémicas, y en corresponsabilidad por la prefiguración de alternativas más justas" (Carosio, 2012:12). En este sentido, hace eco a los planteamientos antes referidos en torno a la potencialidad de los movimientos emancipatorios y la necesidad de feminismos que intersecten los análisis de género, raza y clase.

Por su parte, Gisela Espinosa (2011) afirma que dada la diversidad de las mujeres, son múltiples y diferentes las formas en que se vive, se percibe y se enfrenta la subordinación de género. Por lo tanto, son también múltiples las estrategias políticas del movimiento. Así, señala esta autora, la historia

del feminismo se escribe con muchas voces y desde distintas estrategias políticas. Particularmente relevante para los feminismos latinoamericanos es la corriente del feminismo popular. El feminismo popular se entiende como una lucha por transformar las relaciones de opresión entre hombres y mujeres, donde lo popular destaca no necesariamente por su origen, sino por la idea de que el cambio social se haría junto con el pueblo y no sólo por y para las mujeres (Espinosa, 2011). Así, el feminismo popular, muy presente en América Latina, articuló las luchas de las mujeres con luchas políticas más amplias, mostrando la diversidad de experiencias y problemas femeninos. Sus perspectivas de cambio no se vinculaban solamente a las relaciones de género, sino al cambio sistémico.

En América Latina, indígenas, negras, trabajadoras, asumen su feminismo sin renunciar a sus identidades y objetivos sociales, políticos y de clase. Esto se ve reflejado también en una diversidad de temas: trabajo doméstico, asalariado, rural, tenencia de la tierra, sexualidad y violencia, salud, educación sexista, participación social y política (Espinosa, 2011). Para esta autora, toda lucha feminista implica la conquista de equidad, libertad y autonomía para las mujeres, pero las problemáticas para las feministas y las mujeres de sectores populares no han sido necesariamente las mismas, ni se garantizaban agendas comunes ni organizaciones únicas. La relación entre las mujeres de movimientos populares y las llamadas feministas históricas no estuvo exenta de tensiones. Las luchas de género de mujeres indígenas y de sectores populares han encontrado múltiples obstáculos, tanto en sus organizaciones mixtas como con las mismas compañeras feministas que en ocasiones invisibilizaban los aportes de mujeres asalariadas, de barrios urbanos pobres, campesinas, indígenas (Espinosa, 2011).

En ese tenor, Santos (2010) afirma que el feminismo descolonial ha contribuido enormemente a la deconstrucción de la epistemología hegemónica eurocéntrica. Lo define como el conjunto de perspectivas feministas que:

> *1*) integran la discriminación sexual en el marco más amplio del sistema de dominación y de desigualdad en las sociedades contemporáneas en que sobresalen el racismo y el clasismo; 2) lo hacen también con el objetivo de descolonizar las corrientes eurocéntricas del feminismo, dominantes durante décadas y quizá aún hoy mismo, y *3*) orientan su mirada crítica hacia la propia diversidad, al cuestionar las formas de discriminación de que son víctimas las mujeres en el seno de las comunidades de los oprimidos y al afirmar la diversidad dentro de la diversidad (Santos, 2010:104).

Entre esos aportes señala en primer lugar la visibilización del carácter acumulativo de las desigualdades y la crítica a los feminismos eurocéntricos

que ocultan desigualdades entre mujeres. Un segundo elemento es la diversidad en la igualdad y argumenta que no hay una forma sola y universal de formular la igualdad de género, lo cual exige un trabajo de traducción intercultural, por ejemplo, entre movimientos de mujeres indígenas y no-indígenas. Finalmente, recontextualiza la discriminación de mujeres indígenas, campesinas, afrodescendientes, reterritorializando la lucha feminista en la defensa de la tierra y territorio, agua y recursos naturales (2010:106-107).

En esa sintonía se encuentran los trabajos de la colombiana Mara Viveros (2008) y las bolivianas Silvia Rivera Cusicanqui (2012) y Julieta Paredes (2008). Viveros argumenta a favor de la interseccionalidad, pues permite dar cuenta de las imbricaciones de múltiples sistemas de opresión. Presenta un estado del arte de los estudios de interseccionalidad, particularmente en América Latina. Propone no solamente hablar de mestizaje o de personas "de color", sino hablar de la blanquitud, lo que permitiría ubicar a las élites latinoamericanas (en su mayoría blancas) en un lugar con respecto a las relaciones del racismo y los procesos por los cuales mujeres y hombres reproducen este sistema de opresión. La reflexión va de la mano con la crítica que se ha hecho a una parte del feminismo latinoamericano de mujeres de clase media que no siempre incorporaron en el debate y la agenda el cruce entre sexo, clase y raza. Por su parte, Rivera Cusicanqui y Paredes, a partir del pensamiento indígena y el feminismo comunitario, invitan a descolonizar la propia conciencia, recuperar la autonomía del pensamiento y la memoria, pensar en quiénes nos subordinan, pero al mismo tiempo a quiénes subordinamos, crear comunidades y construir solidaridades en las diferencias.

Otro ejemplo de reflexiones en torno al feminismo descolonial es el libro *Descolonizar el feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes*, Suárez Navaz y Hernández Castillo (2008), donde las autoras abordan reflexiones y experiencias feministas del sur, articulando los ejes de género, raza y clase. Buscan en teorías poscoloniales herramientas de análisis que reconozcan la diversidad de intereses y experiencias de las mujeres en el mundo. Analizan, por un lado, la tensión con los feminismos hegemónicos y, por otro, la tensión con los nacionalismos y las políticas de identidades.

Así, argumentan que a pesar del poder económico y político de un tipo de feminismo occidental que ha tendido a universalizar derechos de las mujeres, "estos discursos y prácticas han sido contestados y resemantizados por mujeres musulmanas, indígenas, chicanas, africanas, que están luchando por relaciones más justas entre hombres y mujeres" (Suárez y Hernández, 2008:11), no como víctimas, sino como sujetos de acción política. Advierten además sobre "la tensión entre la *exotización* del otro y la

normalización de lo occidental presente en las bases de las ciencias sociales y de proyectos como el feminista" (Suárez y Hernández, 2008:32).

En México, la Red de Feminismos Descoloniales, una red de investigadoras, apuesta por la epistemología feminista descolonizante. Desde 2008 articula el espacio académico y la movilización política, y participan autoras como Gisela Espinosa (2004), Sylvia Marcos (2008) y Aída Hernández (2014).[2] En el libro *Más allá del feminismo: caminos para andar* (Millán, 2014), obra colectiva de la red, teorizan sobre el feminismo popular y poscolonial a partir del estudio de las experiencias de mujeres indígenas, particularmente mujeres zapatistas, reivindicando los feminismos de la diversidad.

Hernández Castillo (2014) retoma la propuesta de Boaventura de Sousa Santos para hablar de la "monocultura del saber feminista", refiriéndose a la experiencia de invisibilización de la existencia de mujeres indígenas y campesinas de las agendas feministas; y de una monocultura del tiempo lineal "en la que el sentido único de la historia estaba marcado por las luchas feministas de Occidente y por sus logros de derechos liberales" (2014: 184). La autora reconoce el aporte de mujeres indígenas que han denunciado el colonialismo epistémico y promueven otras epistemologías para pensar la dominación y la emancipación. Para Hernández Castillo, la ecología de saberes feministas:

> No desecharía todos los conocimientos acumulados por el feminismo occidental, sino que trataría de relativizar su capacidad heurística, contextualizando sus orígenes y su espacio de enunciación, a la vez que desestabilizaría su relación jerárquica con los conocimientos emancipatorios de las mujeres indígenas, musulmanas, campesinas (2014:207).

El Grupo Latinoamericano de Estudio, Formación y Acción Feminista (GLEFAS) es otra red que combina el activismo y el acompañamiento de movimientos sociales con la producción teórica. En la obra colectiva *Tejiendo de otro modo: feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (Espinosa, Gómez y Ochoa, 2014), las autoras hacen una crítica al feminismo hegemónico, que si bien ha desarrollado una narrativa alterna al universalismo androcéntrico, al mismo tiempo ha producido otra narrativa universalista de género "que proyecta hacia el resto de la humanidad, lo que en realidad es la experiencia histórica y la forma de interpretación y problematización del mundo de un grupo de mujeres ubicadas geopolíti-

[2] Se pueden consultar varios artículos en su página web, disponible en <https://feminismosdescoloniales.wordpress.com/page/2/>.

camente en Occidente" (Espinosa, Gómez y Ochoa, 2014:13). Presentan una serie de críticas al feminismo occidental, señalando:

> *1*) La dependencia al conocimiento feminista producido fundamentalmente en el norte global y las dificultades para la producción de una teoría latinoamericana de cuño propio atenta a la particularidad del sujeto feminista latinoamericano (Espinosa, 2010 y Mendoza, 2008); 2) la institucionalización del feminismo, su complicidad con la agenda de la cooperación internacional y la lógica burocrática estatal de las democracias liberales; 3) el clasismo, el racismo, la heteronormatividad de las diferentes corrientes feministas, incluyendo el feminismo autónomo que terminó replicando muchas de las prácticas que criticaba (Espinosa, Gómez y Ochoa, 2015:19).

Se identifican con las teorías descoloniales que centran su análisis en "la raza, la clase y otras formas de clasificación social como elemento de exclusión simbólica y material, así como los modelos de organización político y social propuestos por el programa moderno occidental" (Espinosa, Gómez y Ochoa, 2015:19). Reconocen además que las articulaciones y alianzas entre feministas y mujeres de movimientos populares, indígenas, afrodescendientes, no ha sido un proceso sencillo y señalan que una posible razón sea:

> El origen de clase y raza de las feministas, ya que si bien había en sus filas mujeres descendientes de pueblos originarios y africanos, provenientes de la clase trabajadora, lo cierto es que la gran mayoría de las feministas han sido blanco-mestizas, urbanas, universitarias, provenientes de clases medias y altas (Espinosa, Gómez y Ochoa, 2015:22).

Argumentan que en América Latina, desde finales de los años ochenta, el movimiento feminista comenzó a "masificarse", expandiéndose a nuevas generaciones de mujeres que venían de movimientos populares o pertenecían a poblaciones y grupos subalternos (Espinosa, Gómez y Ochoa, 2015: 23). Estas mujeres reconocían la opresión de género, pero entretejida con otras opresiones: "mujeres indígenas quienes se reconocen abiertamente como feministas, es decir, quienes tejen los puentes entre dos caminos/tendencias que a ojos de muchos parecían irreconciliables" (Espinosa, Gómez y Ochoa, 2015:24).

Estas reflexiones coinciden con el planteamiento de Sonia Álvarez (2014), quien postula que en América Latina ha habido una serie de cambios en las trayectorias de los feminismos, como campos discursivos de acción en disputa. Los campos discursivos de acción se refieren a una gama de actores de lugares sociales, culturales y políticos que van ganando mayor o menos visibilidad política y cultural, consiguiendo en ocasiones volverse

hegemónicos. Se articulan a través de redes entrelazadas por personas, prácticas, ideas y discursos; y van compartiendo lenguajes, sentidos, visiones del mundo (Álvarez, 2014:18). En un primer momento, habla de la configuración del feminismo en singular, vinculado a la llamada segunda ola del feminismo y al desarrollo de una "historia oficial", a pesar de que desde el inicio el movimiento feminista era diverso (2014:20-24).

A partir de los años noventa señala un descentramiento y pluralización de los feminismos y la transversalización de género. En este momento, las ONG y "expertas de género" ganan visibilidad, pero al mismo tiempo se van gestando trayectorias feministas desde otros espacios como el movimiento sindical, rural y popular, que se van denominando "otros feminismos". Advierte una disputa por la despolitización y tecnocratización de la noción de género, que se iba integrando en las instituciones neoliberales (2014:25-32). Actualmente, constata la multiplicación de los campos feministas y los feminismos plurales, rebeldes al neoliberalismo y que han ido ganando terreno. Feminismos que se vuelcan a las acciones de calle, con preponderancia de mujeres jóvenes y análisis interseccionales. Propone el término *sidestreaming* (para distinguirlo de *mainstreaming,* que se refiere a la transversalización de género como flujo vertical) para hablar de los flujos horizontales de los discursos y prácticas de feminismos plurales a diversos sectores de la sociedad civil (Álvarez, 2014:43-44).

Estos cambios y reconfiguraciones de los feminismos han tenido también un impacto en las concepciones de solidaridad feminista transnacional. Para Chandra Mohanty (2008), el feminismo transnacional tendría que ser anticapitalista, pues argumenta, el capital depende de y exacerba las relaciones de dominación racistas, patriarcales y heterosexistas. Mohanty reivindica un proyecto feminista común, no hegemonizado por el feminismo occidental, dentro de un marco de referencia de solidaridad y valores compartidos, pero consciente de las diferencias de poder entre las propias mujeres.

Afirma que la solidaridad transnacional "requiere entender las especificidades y diferencias históricas y experienciales de las vidas de las mujeres, así como las conexiones históricas y experiencias entre mujeres de distintas comunidades nacionales, raciales y culturales" (Mohanty, 2008:440). Esto se relaciona con lo que se ha planteado anteriormente sobre la importancia del espacio, los análisis interseccionales y las relaciones de poder. Aboga por pedagogías feministas que permitan ver las complejidades, singularidades e interconexiones entre comunidades de mujeres de forma tal que el poder, el privilegio, la agencia y la disidencia se vuelvan visibles y abordables (2008:441), con miras a una comunidad feminista descolonizada y transfronteriza. Es por esto que afirma:

> La globalización coloniza las vidas tanto de las mujeres como de los hombres en todo el mundo, y necesitamos un proyecto feminista antiimperialista, anticapitalista y contextualizado para exponer y hacer visible las varias y yuxtapuestas formas de subyugación en la vida de las mujeres (2008:428).

Finalmente, Mohanty invita a construir solidaridades feministas capaces de cruzar divisiones de lugar, identidad, clase, trabajo, creencias y forjar solidaridades informadas y autoreflexivas. Pero, ¿cómo se construyen esas solidaridades que atraviesan espacios geográficos y culturas políticas distintas?, ¿cómo dar cuenta de las interacciones socioculturales atravesadas por relaciones de poder? Cecilia Santos (2008:99) argumenta que los feminismos posmodernos o poscoloniales pueden crear puentes entre las diferencias y construir solidaridades a través de las culturas basadas en la afinidad, y no necesariamente en la identidad. Retoma la idea de solidaridad por afinidad de Peter Waterman, entre quienes comparten valores, sentimientos, ideas e identidades a través de las fronteras (2001:236). Se reconocen entonces las diferencias, pero sin caer en esencialismos, etnocentrismos o universalismos. Para construir solidaridades feministas transculturales no colonizadoras (2008:102), se precisa una solidaridad no basada en relaciones de superioridad e inferioridad, sino una solidaridad recíproca, definida por intercambios mutuos, cuidado, protección y apoyo (Waterman, 2001:237).

En el siguiente apartado abordo la Marcha Mundial de las Mujeres como un ejemplo de un movimiento feminista que se reivindica explícitamente anticapitalista y antipatriarcal, que busca construir solidaridades a través de las fronteras. Este movimiento, muy presente en América Latina, movilizó también a mujeres mexicanas en las distintas acciones internacionales. Se trata de un precedente de las actuales movilizaciones como #NiUnaMenos, que abre el paso a una nueva generación de feministas que reivindican sus derechos.

La Marcha Mundial de las Mujeres: en lucha contra el neoliberalismo

La Marcha Mundial de las Mujeres (MMM) es un movimiento transnacional de acciones feministas, integrado por organizaciones de mujeres y mixtas (hombres y mujeres) de diferentes orígenes étnicos, religiones, culturas políticas, clases, edades y orientación sexual. Esta diversidad, afirman ellas en su Carta Mundial de las Mujeres para la Humanidad, en lugar de separarlas, "las une en una solidaridad más global" (MMM, 2004). Se definen a sí mismas como un movimiento permanente que se distingue por ser "inter-

nacional feminista, anticapitalista, antiimperialista, enraizado en las luchas y en el contexto local" (MMM, 2008a:4). Se desmarcan de otros feminismos que no se asumen anticapitalistas; reivindican la escala transnacional, pero ponen un énfasis en la escala de las luchas locales y regionales.

La Marcha busca la globalización de la solidaridad, la igualdad entre mujeres y hombres, entre las propias mujeres y entre los pueblos. Lucha contra todas las formas de desigualdad y de discriminación sufridas por las mujeres, movilizándose en torno a cuatro campos de acción que fueron definidos colectivamente: *1)* bien común, soberanía alimentaria y el acceso a los recursos y a la biodiversidad; 2) paz y desmilitarización; 3) el trabajo de las mujeres; *4)* violencia hacia las mujeres como herramienta de control de los cuerpos, la vida y la sexualidad de las mujeres (MMM, s/fc).

Otro rasgo distintivo es el respeto y reconocimiento de la diversidad entre las mujeres, la valoración de sus liderazgos y distintas estrategias, así como la búsqueda y fortalecimiento de alianzas con otros movimientos sociales. Desde el año 2000, cada cinco años realizan acciones internacionales, pero su capacidad de acción no se limita a cada cinco años, pues busca ser un movimiento permanente que participe activamente en la organización de procesos clave para el movimiento crítico a la globalización neoliberal como el Foro Social Mundial, construyendo agendas de confluencia con movimientos sociales que luchan contra la globalización neoliberal, como la Vía Campesina y Amigos de la Tierra.

En el año 2000, la Marcha se movilizó por primera vez a nivel internacional con una plataforma política de 17 reivindicaciones[3] para eliminar la pobreza en el mundo y erradicar la violencia contra las mujeres. Estas reivindicaciones, apoyadas por alrededor de cinco millones de firmas de todo el mundo, fueron presentadas ante el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas (ONU) en octubre del mismo año.

En 2005, la segunda acción internacional consistió en una marcha de relevos que pasó por 53 países y territorios, portando un elemento simbólico, una gran "manta de la solidaridad" con retazos bordados por las coordinaciones nacionales que reflejaban las aspiraciones y luchas de mujeres de todo del mundo. Esta caravana iba acompañada de la Carta Mundial de las Mujeres para la Humanidad,[4] aprobada en 2004 durante el quinto encuentro de la Marcha en Kigali, Ruanda; postulaba los principios de un proyecto feminista basado en la libertad, la igualdad, la paz, la justicia y la solidaridad. Cinco años más tarde, la tercera acción internacional adoptó

[3] Estas reivindicaciones se pueden consultar en la página <http://www.marchemondiale.org/revendications/index_html/es/base_view>.

[4] La Carta está disponible en <http://www.marchemondiale.org/qui_nous_sommes/charte/es/base_view>.

el slogan "Mujeres en marcha hasta que todas seamos libres" y culminó con un acto de solidaridad en Bukavu, en la República Democrática del Congo, donde según cifras de Naciones Unidas, más de 200 mil mujeres sufrieron violaciones sexuales como una táctica del conflicto armado. En 2015 se llevó a cabo su cuarta acción, no como un evento sino como un proceso que incluyó acciones globales simultáneas, procesos formativos, movilizaciones y caravanas, subrayando el papel de las mujeres en la defensa de la tierra y sus territorios.

La MMM tuvo su origen en una iniciativa de la Federación de Mujeres de Quebec, Canadá, que en 1995 organizaron la Marcha de Pan y Rosas. La marcha de 200 kilómetros reunió a alrededor de 850 mujeres que recorrieron diversas localidades de Quebec durante diez días, exigiendo reivindicaciones como el aumento del salario mínimo, el desarrollo de la economía social y la creación de vivienda social. Fueron recibidas en la capital de Quebec por unas 15 mil personas. La respuesta del gobierno fue muy favorable y es considerada como una exitosa movilización social (Dufour y Giraud, 2010:68).

En esta marcha participaron además unas 20 mujeres de distintos países como parte de una delegación internacional, gracias a los contactos de algunas organizaciones de cooperación quebequense. Esto dio pie a conversaciones sobre la importancia de mundializar la solidaridad entre mujeres y fue perfilándose la idea de organizar algo similar a nivel internacional para el año 2000. Diane Matte, primera coordinadora internacional de la Marcha, recuerda al respecto: "surgió la idea de agrandar la acción, una acción ciudadana, feminista, para reconocer que la pobreza tenía sexo, que son sobre todo las mujeres las más pobres del mundo y que tiene un vínculo con el patriarcado" (D. Matte, comunicación personal, 19 de junio de 2014).[5] Es justamente a finales de la década de los noventa que surgen coaliciones internacionales y manifestaciones frente a la globalización neoliberal, el movimiento alterglobalización, la idea de la globalización de la resistencia y las alternativas, el Foro Social Mundial. Así, la idea de movilizar mujeres de base en temas internacionales apelaba, según Nancy Burrows, otra de las integrantes del secretariado internacional de la Marcha en ese momento, a "responder a la mundialización neoliberal con la idea de la mundialización de la solidaridad feminista" (N. Burrows, comunicación personal, 20 de junio de 2014). Al llamado inicial contestaron 65 grupos de distintas partes del mundo. Al final de la acción de 2000 eran alrededor seis mil grupos adherentes a la Marcha, de 161 países en los cinco continentes (MMM, s/fb).

[5] Las entrevistas fueron realizadas en francés, inglés y español. Las traducciones son mías.

La Marcha del año 2000 tenía la particularidad de movilizar principalmente grupos de mujeres de base, que no estaban muy presentes en los debates internacionales vinculados a Naciones Unidas: "eran grupos de base y de educación popular, de acciones de masa, de calle. No estábamos contra el movimiento internacional feminista que ya existía, que trabajaban con la ONU, pero no era una idea de una elite. La idea era juntar fuerzas desde las bases del mundo" (N. Burrows, comunicación personal, 20 de junio de 2014). Se buscaba "invitar a mujeres de base a reunirse con otros grupos de mujeres de base en todo el mundo, que luchaban cotidianamente contra la violencia y la pobreza contra las mujeres" (D. Matte, comunicación personal, 19 de junio de 2014). Esto marcó desde el inicio, el carácter de la Marcha Mundial de las Mujeres:

> Queríamos traer la importancia de la solidaridad de clase con las mujeres. Cuando hablamos de grupos de base de mujeres para mí es que a partir de sus experiencias cotidianas se construyan las acciones, ancladas en el cambio en la vida de las mujeres, no en las teorías de cambio en las vidas de las mujeres (D. Matte, comunicación personal, 19 de junio de 2014).

Otra cuestión interesante es que los grupos que respondieron al llamado solicitaron que la Marcha no se enfocara únicamente en el tema de la pobreza, como se preveía inicialmente, sino que abordara también la violencia contra las mujeres. Para Matte, la fuerza de la Marcha residió justamente en haber escogido estos dos pilares: pobreza y violencia:

> […] la pobreza mantiene a las mujeres en un estado de no ciudadanía, de no derechos en todo tipo de niveles, incluyendo el económico, piensas en tus niños y no en tus derechos. Es un mecanismo para mantener a las mujeres en un estado de subordinación (D. Matte, comunicación personal, 19 de junio de 2014).

En octubre de 1998, en la ciudad de Montreal, y bajo el auspicio de la Federación de Mujeres de Quebec (FFQ), se sostuvo la primera reunión internacional de dos días y medio de preparación de la Marcha, donde se definió una plataforma de reivindicaciones y la acción global del año 2000 (MMM, 1998). Con base en estas 17 reivindicaciones en torno a la pobreza y la violencia, cada país definió una plataforma nacional, de acuerdo a sus prioridades y problemáticas. Los grupos participantes se adherían a los objetivos y al plan de acción global, pero eran autónomos en lo que tocaba a la organización de las acciones en sus respectivos países. Matte resalta que la FFQ tuvo acceso a grupos de mujeres que otras redes internacionales no

habían contactado, y el objetivo era reconocer el expertise de esos grupos de mujeres de base:

> Teníamos ideas de lucha contra la pobreza y la violencia contra las mujeres, había algunas ideas de acción, de reivindicaciones a nivel internacional. Pero desde el inicio todas estaban invitadas a construir las reivindicaciones de la MMM a partir de lo que vivían en el cotidiano, en sus luchas cotidianas. Por oposición a otras redes que llegan ya con todo un plan de ataque completamente decidido, como en ciertas regiones de América Latina. Hay especialistas feministas que se reúnen con otras especialistas feministas a nivel internacional. Tiene su razón de ser, es interesante tener estos vínculos, pero la importancia de contactar los grupos que hacen el trabajo de campo, en contacto con las mujeres, hace que cambies cómo concibes la acción colectiva (D. Matte, comunicación personal, 19 de junio de 2014).

El 8 de marzo del año 2000, día internacional de las mujeres, bajo el lema "Pan y Rosas", en referencia a la pobreza y la eliminación de la violencia, se lanzó la acción de forma simultánea en 89 países, atendiendo a sus causas y no solamente a sus consecuencias (Dufour y Giraud, 2010:68). La acción se extendió desde el 8 de marzo hasta el 17 de octubre, día internacional para la erradicación de la pobreza, cerrando con una marcha en Washington de alrededor de dos mil mujeres, acciones simultáneas en 40 países y audiencias frente a Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (MMM, 2008a). Las delegadas de la MMM se reunieron con el entonces presidente del BM, James Wolfensohn, y el director general del FMI, Horst Köhler, para presentar las reivindicaciones de la Marcha, denunciando las políticas neoliberales y los impactos de los programas de ajuste estructural y de la deuda externa.

Frente a la ONU, las representantes de la Marcha reclamaron medidas concretas para terminar con la pobreza y con las diferentes formas de violencia hacia las mujeres. Seis mujeres provenientes de zonas de conflicto (Afganistán, Colombia, Kurdistán, Palestina, Ruanda y la ex Yugoslavia) tomaron la palabra. Alrededor de cinco millones de firmas, resultado de una campaña internacional de apoyo a las reivindicaciones de la Marcha Mundial, fueron entregadas en la ONU al finalizar una marcha por las calles de Nueva York.

La solidaridad feminista transnacional y el trabajo de alianzas

Al mismo tiempo que la Marcha se ancla en contextos locales muy concretos, reivindica una vocación internacionalista al reconocerse como: "un

movimiento que, al fortalecer la solidaridad internacional, fortalece las luchas locales" (MMM, 2011a), desde un proyecto feminista y anticapitalista que se solidariza con otras luchas. Su apuesta es a que la Marcha sea:

> Un movimiento fuerte, permanente, presente en muchos más países, feminista, anticapitalista, que construye un internacionalismo enraizado en luchas locales, que rompe el aislamiento de las comunidades que sufren directamente los impactos de la militarización y del avance del capital sobre todas las esferas de la vida (MMM, 2011a).

Hay una voluntad política por hacer visibles las experiencias, demandas y organización de mujeres y feministas con menor acceso a instancias internacionales y recursos económicos que faciliten su presencia en la agenda pública. Busca visibilizar luchas de mujeres en todo el mundo, distintas pero que tienen elementos en común, por ejemplo, la lucha contra los mega proyectos, conscientes de que las opresiones no se sufren únicamente por el género, sino por las múltiples identidades que atraviesan a las personas. Se concibe la solidaridad internacional, no como caridad o ayuda a "las otras", sino como una apuesta a —desde las especificidades— unir fuerzas:

> La idea de la Marcha no era vamos a marchar para las pobres en África, en América Latina. Era vamos a marchar para nosotras, como mujeres, al lado de las otras mujeres que están marchando por ellas y estamos en solidaridad. Como mujeres tenemos realidades diferentes pero parecidas también. El nivel de intensidad de la pobreza puede ser distinto en diferentes países, del Norte al Sur, pero marchamos juntas (N. Burrows, comunicación personal, 20 de junio 2014).

Miriam Nobre, en referencia también a la solidaridad, afirmaba: "Nuestra solidaridad no es externa. Es de empatía, de colocarnos en ese lugar, de tomar un poquito del dolor de las otras, compartir la energía y mirarnos diferente. Esta empatía nos hace construir un sentimiento grande y ampliar nuestra agenda" (M. Nobre, participación en el noveno encuentro MMM, Brasil, 27 de agosto 2013).

Un elemento más en la Marcha es su determinación por dialogar y construir alianzas con otros movimientos, en el entendido de que la transformación social requiere enfoques distintos pero complementarios. Esta alianza no significa "añadir" las demandas del otro, sino compartir formas de ver las problemáticas, de manera más integral, para aportar a la construcción de movimientos contra hegemónicos, de acumulación de fuerza frente a los sistemas de opresión. La Marcha quiere ser un movimiento:

> Que actúa en alianza con otros movimientos mixtos, que a su vez asumen el compromiso con la lucha anti patriarcal en sus prácticas y discursos. Un movimiento capaz de construir alianzas puntuales con otras organizaciones de mujeres, siempre reafirmando nuestras posiciones políticas (MMM, 2011a).

Esta apuesta al trabajo conjunto con otros movimientos está presente prácticamente desde el inicio de la Marcha. Ellas afirman:

> Nuestra lucha feminista es por otro modelo que garantice el derecho de las mujeres a una vida libre y sin violencia, genere igualdad entre mujeres y hombres y justicia social, incentive la solidaridad entre las personas y que sea sostenible. Por eso entendemos que las alianzas de las mujeres con otros movimientos sociales son esenciales para fortalecer nuestra resistencia y avanzar hacia la superación de una sola vez del patriarcado y del capitalismo (MMM, 2013).

Por esto, la Marcha ha participado en todos los Foros Sociales Mundiales y en foros regionales y nacionales, aprovechando también que se trata de un espacio privilegiado para la formación política de integrantes de movimientos sociales:

> La MMM, mediante las Coordinadoras Nacionales o el Secretariado Internacional, ha organizado talleres, paneles, acciones sobre diversos temas, de acuerdo con los foros, como las asambleas de mujeres, entre otros. También tuvo un activo papel en el campamento de la juventud y en la creación y seguimiento de la Asamblea de los movimientos sociales (Nobre y Trout, 2008).

Establece alianzas con otros movimientos sobre asuntos concretos y distintas prácticas activistas, actuando como contraparte feminista de movimientos afines. Es un factor de construcción permanente de la identidad de la Marcha:

> En la lucha por la Soberanía Alimentaria, por la Justicia Ambiental y en contra de la violencia hacia las mujeres en el campo, con la Vía Campesina y Amigos de la Tierra; en la construcción de la Asamblea de Movimientos Sociales y su agenda común de movilizaciones; y en el proceso del Foro Social Mundial (Nobre y Roure, 2012:56-57).

Es un desafío constante, pues más allá de la mera adopción de estrategias y políticas determinadas, se trata de una construcción en colectivo: "tenemos que combinar nuestra propia construcción, basada en la fuerza de los

movimientos populares feministas, con nuestro trabajo en alianzas y en procesos globales como el FSM" (ALAI, 2008). Refieren que los retos son múltiples:

> Tenemos que actuar para impedir que el análisis feminista se circunscriba sólo a áreas convencionales como la salud, los derechos reproductivos, la participación política, de manera que contagie también los núcleos duros del debate sobre alternativas, tales como la economía, la guerra o la violencia, de modo que nuestro enfoque no sea ni periférico, ni aislado. También tenemos que actuar para crear condiciones para que las mujeres se sientan seguras durante el Foro, y particularmente para que las mujeres jóvenes puedan participar en los campamentos sin temor a la violencia o al hostigamiento. Nuestro desafío es construir el FSM como territorio libre del sexismo, en donde podamos experimentar la autonomía, las relaciones igualitarias y la confianza (ALAI, 2008).

Las alternativas: el mundo que queremos

Los valores y alternativas para el mundo que las feministas de la Marcha quieren crear, están reflejados en la "Carta Mundial de las Mujeres para la Humanidad" (MMM, 2004). Esta carta reivindica cinco principios fundamentales: la igualdad, la libertad, la solidaridad, la justicia y la paz. Identifica al patriarcado y al capitalismo como sistemas de opresión hacia las mujeres, así como de explotación de la mayoría de hombres y mujeres por una minoría. Proponen la creación de un mundo sin explotación, opresión, intolerancia o exclusión, donde se respete la diversidad, los derechos y libertades de todos y todas.

En torno a la igualdad, la Carta pide el reconocimiento a tareas no remuneradas, tradicionalmente asociadas a lo "femenino", que aseguran la vida y la continuidad de la sociedad (labores domésticas, cuidado de los niños y las niñas, de los familiares) como actividades económicas que crean riqueza y que se deben compartir de manera equitativa entre hombres y mujeres. Reivindica la igualdad de hombres y mujeres dentro de la familia, de cualquier modelo familiar. Un punto que articula con movimientos más amplios es que los intercambios comerciales entre países deben ser equitativos y no perjudiciales para el desarrollo de los pueblos.

Con respecto a la libertad, se reivindica la libertad de vivir la propia orientación sexual y la toma libre de decisiones de las mujeres en lo que concierne a su cuerpo, sexualidad y fecundidad. Reconoce el derecho de las mujeres a contravenir a las normas sociales y culturales patriarcales que imponen un modelo de comportamiento, que les exige que sean bellas, sumisas, silenciosas y eficientes.

En el apartado de solidaridad se declara que todos los seres humanos son interdependientes y que los recursos naturales, los bienes y los servicios necesarios para la vida de todas y de todos (alimentación, salud, educación, vivienda adecuada) son los bienes y los servicios públicos a los cuales cada persona tiene acceso de manera igualitaria y equitativa. Se afirma que la economía de una sociedad está al servicio de quienes la componen y que está centrada en la producción y comercialización de las riquezas socialmente útiles, distribuidas entre todas y todos, que garantizan principalmente la satisfacción de la colectividad, eliminan la pobreza y aseguran un equilibrio entre el interés general y los intereses individuales.

Alrededor del valor de justicia, se afirma que cada persona debe gozar de la protección social necesaria para garantizarle: el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente, a vivienda adecuada, a la seguridad durante su vejez y tener acceso a suficientes ingresos para vivir dignamente. Señala además que los movimientos sociales deben poder asociarse, expresarse y actuar con toda libertad sin temor a represiones.

Finalmente, la paz es entendida como igualdad entre los sexos, igualdad social, económica, política, jurídica y cultural. La tolerancia, el diálogo, el respeto de la diversidad son los garantes de la paz. Las violencias no pueden ser justificadas por ninguna costumbre, tradición, ideología, religión, sistema económico o situación. Afirma que las mujeres deben estar representadas en forma paritaria en el seno de un sistema democrático mundial que defienda verdaderamente los intereses y las necesidades de todas y de todos, que instaure la paz y erradique la pobreza y la violencia.

Uno de los objetivos de la cuarta acción internacional realizada en 2015 fue subrayar las alternativas que las mujeres de todo el mundo ya ponen en práctica. Para Nobre, fue una oportunidad de volver a plantear los valores de la Carta de 2005, diez años después, "pero intentando ir más allá, pensando en las alternativas cotidianas en la práctica de la gente" (M. Nobre, comunicación personal, 13 de septiembre, 2013). Estas alternativas ya están en marcha: son las ferias agroecológicas que impulsan los colectivos que integran la Marcha y sus aliados como Vía Campesina, son las ferias de economía solidaria que se organizan paralelamente a los encuentros nacionales y regionales, es la comunicación autónoma de los movimientos. Es el feminismo como alternativa de vida.

Como hemos visto, las luchas de las mujeres y del feminismo son de larga data y se expresan a través de fronteras y una diversidad de identidades. La Marcha Mundial de las Mujeres es un ejemplo concreto de cómo se puede ejercer la solidaridad en la lucha en contra de los distintos sistemas de desigualdad: el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado. Al mismo

tiempo, muestran cómo a través de las alianzas con otros movimientos sociales apuestan por una transformación sistémica, agendas compartidas, donde las mujeres puedan reconocerse tanto en las resistencias como en las alternativas para cambiar el mundo.

Bibliografía

ALAI (2008), *Donde se necesita el cambio,* disponible en <http://www.alainet.org/es/acti ve/30955>.

Alonso, Jorge (2014), *Repensar los movimientos sociales,* México, CIESAS.

Álvarez, Sonia E. (1998), "Latin American Feminisms 'Go Global', Trends of the 1990's and Challenges for the New Millennium", en Sonia E. Álvarez, Evelina Dagnino and Arturo Escobar (ed.), *Cultures of Politics, Politics of Culture, Re-visioning Latin American Social Movements,* Boulder and Oxford, Westview Press, pp. 293-324.

Álvarez, Sonia E. (2000), "Translating the Global, Effects of Transnational Organizing on Local Feminist Discourses and Practices in Latin America", en *Meridians, feminism, race, transnationalism* 1 (1), pp. 29-67.

Álvarez, Sonia E. (2013), *Neoliberalismos y trayectorias de los feminismos latinoamericanos*, disponible en <http://www.alainet.org/en/node/80502>.

Álvarez, Sonia E.; Nalu Faria y Miriam Nobre (2004), "Another (also feminist) World is Possible, Constructing Transnational Spaces and Global Alternatives from the Movements", En Jai Sen, Anita Anand, Arturo Escobar y Peter Waterman (ed.), *World Social Forum, Challenging Empires,* New Delhi, Viveka Foundation, pp. 199-206.

Álvarez, Sonia E.; Claudia de Lima Costa, Veronica Feliu, Rebeca Hester, Norma Klahn y Millie Thayer (eds.) (2014), *Translocalities/translocalidades, Feminist Politics of Translation in the Latin/a Américas*, Duke University Press.

Brenner, Johanna (2003), "Transnational Feminism and the Struggle for Global Justice", en Jai Sen, Anita Anand, Arturo Escobar y Peter Waterman (ed.), *World Social Forum, Challenging Empire*, New Delhi, Vivenka Foundation.

Carosio, Alba (coord.) (2012), *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe,* Buenos Aires, CLACSO.

Celiberti, Lilian (2003), "El movimiento feminista y los nuevos espacios regionales y globales", en Elizabeth Jelin (ed.), *Más allá de la nación, las escalas múltiples de los movimientos sociales,* Buenos Aires, Libros del Zorzal.

Conway, Janet (2010), *Dix ans de solidarité planétaire, Perspectives sociologiques sur la marche mondiale des femmes,* Montreal, Éditions du Remue-Ménage.
Conway, Janet (2012), *Transnational Feminisms Building Anti-globalization solidarities, Globalizations*, 9(3), pp. 379–393.
Dufour, Pascale, Dominique Masson y Dominique Caouette (ed.) (2010), *Solidarities Beyond Borders, Transnationalizing Women's Movements*, Vancouver, UBC Press.
Espinosa, Gisela Damián (2004), "Ciudadanías y feminismos, entre el género y la clase", *rapport nr.*, Serie Haina 4.
Espinosa, Gisela Damián (2011), *Un fantasma recorre el siglo, luchas feministas 1910-2010,* México, UAM.
Espinosa, Yuderkis, Diana Gómez y Karina Ochoa (2014), *Tejiendo de otro modo, feminismo, epistemología y apuestas descoloniales* en Abya Yala, Colombia, Universidad del Cauca.
Hernández, Rosalva Aída (2008), "Feminismos poscoloniales, reflexiones desde el sur del río Bravo", en Liliana Suárez Navaz y Liliana y Rosalva Aída Hernández Castillo (eds.), *Descolonizando el Feminismo, Teorías y Prácticas desde los Márgenes*, Madrid, Cátedra.
Hernández, Rosalva Aída (2014), "Algunos aprendizajes en el difícil reto de descolonizar el feminismo", en Márgara Millan (coord.), *Más allá del feminismo, caminos para andar*, México, Red de Feminismos Descoloniales.
Jelin, Elizabeth (2003), "La escala de acción de los movimientos sociales", en Elizabeth Jelin (ed.), *Más allá de la nación, las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
Lebon, Natalie y Elizabeth Maier (2010), *Women's Activism in Latin America and the Caribbean, Engendering Social Justice, Democratizing Citizenship,* New Brunswick, Rutgers University Press.
MMM (s/fa), *Países, territorios y grupos participantes,* disponible en <http://www.marchemondiale.org/es/psp.html>.
MMM (s/fb), Nuestros campos de acción, disponible en <http://www.marchemondiale desfemmes.org/themes/es/>.
MMM (s/fc), *Reivindicaciones*, disponible en <http://www.marchemondiale.org/revendi cations/index_html/es/base_view>.
MMM (2004), *Carta Mundial de las Mujeres para la Humanidad*, disponible en <http://alainet.org/active/show_text.php3?key=6992>.
MMM (2008), *Una década de lucha internacional feminista*, São Paulo, SOF.
MMM (2011), *8o Encuentro Internacional de la Marcha Mundial de las Mujeres* Quezon City, Filipinas, 20 a 25 noviembre de 2011, documentos para el debate previo en las Coordinaciones Nacionales.

MMM (2013), *Informe del 9no. Encuentro Internacional de la Marcha Mundial de las Mujeres*, São Paulo, Brasil, 25 al 31 de agosto de 2013, documento interno.

Marcos, Silvia y Marguerite Waller (eds.) (2008), *Diálogo y diferencia, retos feministas a la globalización*, DF, UNAM.

Martinez, Zesar; Beatriz Casado y Pedro Ibarra (2012), "Movimientos sociales y procesos emancipadores", *Cuadernos de trabajo No. 57*, disponible en <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/285>.

Martinez, Zesar; Beatriz Casado y Pedro Ibarra (2013), *Acerca de opresiones, luchas y resistencias, movimientos sociales y procesos emancipadores*, Bilbao, Hegoa, vol. 1, 68 pp. (Cuadernos de Hegoa, 60), disponible en <http://publ.hegoa.efaber.net/publications/303>.

Millán, Margara (coord.) (2014), *Más allá del feminismo, caminos para andar*, México, Red de Feminismos Descoloniales.

Moghadam, Valentine M. (2005), *Globalizing Women, Transnational Feminist Networks*, Baltimore, MA, John Hopkins University Press.

Mohanty, Chandra Talpade (2003), *Feminism without Borders, Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*, Durham, N.C., Duke University Press.

Mohanty, Chandra Talpade (2008), "De vuelta a 'Bajo los ojos de Occidente', la solidaridad feminista a través de las luchas anticapitalistas", en Liliana Suárez Navaz y Rosalva Aída Hernández Castillo (eds.), *Descolonizando el Feminismo, Teorías y Prácticas desde los Márgenes*, Madrid, Cátedra.

Naples, Nancy y Manisha Desai (2002), "The Challenges and Possibilities of Transnational Feminist Praxis", en Nancy Naples and Manisha Desai (ed.), *Women's Activism and Globalization, Linking Local Struggles and Transnational Politics*, New York and London, Routledge, pp. 3-41.

Nobre, Miriam y Wilhelmina Trout (2008), *Feminismo en la construcción colectiva de alternativas, La Marcha Mundial de las Mujeres en el FSM, Contexto Latinoamericano*, Ciudad de México, Ocean Sur, núm. 7, ene.-mar., disponible en <http://www.contextolatinoamericano.com/articulos/feminismo-en-la-construccion-colectiva-de-alternativas/#>.

Nobre, Miriam y Sarah de Roure (2012), "La construcción de la Marcha Mundial de las Mujeres, formas organizativas y sostenimiento de nuestro movimiento", *Movimientos sociales y cooperación*, 53, disponible en <http://libros.meta biblioteca.org:8080/bitstream/001/587/1/Movimientos_sociales_Hegoa.pdf#page=55>.

Paredes, Julieta (2008), *Hilando fino, Desde el feminismo comunitario*, CEDEC.

Rivera Cusicanqui, Silvia (2012), *Violencias (re) encubiertas en Bolivia,* España, Otramérica.

Santos, Boaventura de Sousa (2006), *Conocer desde el sur, Para una cultura política emancipatoria,* Lima, UNMSM y Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global.

Santos, Boaventura de Sousa (2009), *Una epistemología del Sur, La reinvención del conocimiento y la emancipación social*, México, Siglo XXI.

Santos, Boaventura de Sousa (2010), *Refundación del Estado en América Latina, Perspectivas desde una epistemología del Sur,* La Paz, Plural Editores.

Santos, Cecilia (2008), "Beyond Helping or not Caring About Them, Teaching Women in Developing Countries at an American University" *Ex aequo,* (17), pp. 89-105.

Suárez Navaz, Liliana y Rosalva Aída Hernández Castillo (eds.) (2008), *Descolonizando el Feminismo, Teorías y Prácticas desde los Márgenes*, Madrid, Cátedra.

Vargas, Virginia (2003), "Los feminismos latinoamericanos y sus disputas por una globalizacion alternativa", en Daniel Mato (ed.), *Politicas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*, Caracas, FACES-UCV, pp. 193-217.

Viveros, Mara (2016), "La interseccionalidad, una aproximación situada a la dominación", en *Debate Feminista*, *52*, pp. 1-17.

Walsh, Catherine (2005), *Introducción, (Re) pensamiento crítico y (de) colonialidad. Pensamiento crítico y matriz colonial*. Quito, UASB/Abya Yala.

Waterman, Peter (2001), *Globalization, social movements and the new internationalisms,* London and NY, Continuum.

Movimientos de colectivos mexicanos en la segunda década del siglo XXI

Jorge Alonso Sánchez*

En el volumen 16 de la colección de libros *Análisis estratégico para el desarrollo* (Alonso, 2012) dimos cuenta de los movimientos de indignados en el mundo que irrumpieron en 2011. Ahora se recopila el tratamiento de algunos movimientos mexicanos de la segunda década del presente siglo que ofrecen un panorama de la constante movilización de colectivos que protestan por la situación económica y política del país, y que plantean algunas salidas a una insoportable crisis anudada.

Algunas pistas para pensar los movimientos

Teniendo en cuenta que el concepto de movimientos sociales siendo tan amplio puede abarcar tanto a los que representan a los intereses del pueblo como a los que impulsan los de los sectores dominantes, se prefirió situar a los movimientos de los de abajo como movimientos de otra índole. Se ha apuntado que un movimiento social es un conjunto de personas movilizadas alrededor de una demanda común, que surge de la acumulación de conciencia colectiva y que no pocos de estos movimientos suelen ser dirigidos por personajes carismáticos. Algunos se han centrado en plantear que sus demandas van dirigidas ante los respectivos Estados en los que desarrollan sus acciones colectivas. No obstante, hay quienes llaman la atención de que en la dinámica de la globalización hay movimientos que trascienden a Estados nacionales y cuyos planteamientos son mundiales. Hay teorizaciones para las que lo distintivo de un movimiento social respecto de cualquier otra protesta colectiva son básicamente tres elementos: su identidad, su organi-

* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente.

zación que encamina sus acciones hacia un enemigo definido, y que lo que está en juego en la disputa no es algo particular sino una lucha por el sentido general de la sociedad. Se han hecho distinciones entre movimientos tradicionales donde los elementos clasistas son fundamentales, y nuevos movimientos en los cuales se expresan demandas sectoriales de género y edad, o en torno a situaciones como la ecología. En cuanto a los movimientos aparecidos en la segunda década del siglo XXI, se llama la atención de que se aglutinan en torno a un conjunto de malestares que expresan lo que no quieren. Pero también han ido surgiendo algunos que van expresando su rechazo a las causas sistémicas de sus padecimientos y van delineando el mundo al que aspiran. Hay movimientos que se expresan ya en conflictos en torno al poder político, ya en la promoción de modificaciones estructurales. Los mayores énfasis se encuentran ya en la identidad o en la movilización de recursos. Muchos estudios pueden quedarse enclaustrados en la visualización de las demandas que no pasan la defensa de derechos culturales y sociales sin cambiar las relaciones sociales imperantes. Se ha advertido que la terminología de movimiento social no es suficiente para dar cuenta de la fortaleza de ciertos acontecimientos en donde se pueden detectar identidades o la utilización de determinados repertorios en ciertos espacios de oportunidad, pero en los que eso no llega a ser lo central. Ningún movimiento es homogéneo en su especificidad, y si se piensa en la generalidad de movimientos, ésto se complejiza aún más.

Cuando surge un nuevo movimiento suele venir una primera admiración y se busca encontrar cuál es su diferencia respecto a otros movimientos. Entre los que su conflicto es por el poder político se han podido ubicar tanto movimientos de derecha como de izquierda. Pero dichos movimientos se ubican dentro de los límites del capital y del Estado, pues dentro del poder del capitalismo no es posible que se hagan cambios en contra de las relaciones que aquellos generan. Se han dado destellos críticos de descontento que han sido susceptibles de ser manipulados desde dentro por poderes de acuerdo a sus intereses, como sucedió con la primavera árabe, y de manera especial en Egipto donde cayó un dictador, pero se impuso un imperio militarista autoritario. Parecería que los movimientos recientes han ido desfalleciendo sin conseguir cambios de mayores alcances y sin que se libren del dominio del poder corporativo financiero mundial. Una evaluación tiene que ver con la constatación de que los movimientos que han logrado cambiar gobernantes suelen no haber alcanzado los resultados que esperaban los de abajo porque el mero cambio de dirigentes es insuficiente. Tampoco han bastado las modificaciones de los aparatos del poder. Otro problema en dichos eventos tiene que ver con lo insuficiente que es para un cambio de fondo que sólo haya suplencia entre los de arriba. Han ido apareciendo movi-

mientos que recelan de todo líder, y que buscan que se suscite una dinámica desde el mismo debajo de la sociedad. Los movimientos de indignados suelen ser más amplios que las expresiones que se han focalizado para analizarlos. Se ha ido ampliando la convicción de que las soluciones a los problemas fundamentales de la gente no aparecen por medio de la entrega a un líder o partido, sino en la confianza en la misma gente para que se emancipe de los de arriba creando una organización capaz de controlar el proceso de cambio e impedir que alguien aproveche las turbulencias para hacerse de nuevo del control hegemónico. Pero hay posibilidades de la emergencia de movimientos emancipatorios donde la labor organizativa autónoma pueda ir avanzando en la construcción de una sociedad otra y de relaciones que no sean capitalistas. Esto último implica un profundo y radical cambio de mente, pero que no se da por iluminación externa sino porque las condiciones de las mismas experiencias permiten que la gente vaya produciendo esa *metanoia*. Aunque existe el peligro de que los de arriba aprendan a prevenir y combatir eficazmente la respuesta popular, no habría que perder de vista que luchas de los de abajo también han ido sacando lecciones de cómo irse defendiendo ante viejos y nuevos embates. Esa real construcción desde abajo necesitará saber articular conscientemente las iniciativas, en forma horizontal y no jerárquica como suele ser la organización partidista. Hay movimientos que llevan en su dinámica no la reconstrucción del mundo al que se oponen, sino la formación de un mundo totalmente otro, nuevo.

Es posible rescatar una categorización en torno a los movimientos que se encontró en 2011. Un elemento común ha sido que previamente a su irrupción *existe algo que enfada y harta a la gente. Como una especie de big bang de esas* movilizaciones se presenta un enojo (*thimós*), y se propician situaciones en donde se provoca lo que se podría encuadrar en una dinámica de negación-rechazo. Vienen así esas fisuras de diversas dimensiones, pero que son transversales y en distintas capas de la dominación, a las que se les podría nombrar cortes a través de lo cotidiano (*diácopes*: *dia* a través, *coptein* cortar). Vistas con mayor atención, dichas rupturas implican además eliminar una conexión (*aposyndeo*). No sólo hay quiebres sino que se van interrumpiendo nexos, es decir, se producen simultáneamente desconexiones respecto de la dominación. Un estudio más atento lleva a detectar que simultáneamente se trata de resquebrajamiento constructivo en otra dirección a lo acostumbrado, por lo que habría que reconocer algo diverso a la lógica del sistema, por pequeño que sea, que quebranta la dominación (una *demiurgía*). La dinámica que procediendo del "ya basta" consigue la construcción de algo nuevo, se encuentra atravesada por la incesante búsqueda (la *eureva*). No obstante, una descripción de esta forma tiene el error de presentar algo que procede paso a paso, cuando en realidad se está ante un proceso com-

plejo, no etapista sino integral que conjunta *thimós-diácope-aposyndeo-demiurgía,* envuelto por la *eureva*. El *thimós* ciertamente desata el proceso, pero no se acaba, sino que continúa expresándose de diversas maneras. El núcleo central procesual radica en la estrecha combinación de *diácope* y *aposyndeo* que produce al mismo tiempo desgajamientos y desacoples, para propiciar nuevas construcciones por la *demiurgía*, y todo inmerso en la *eureva* que le confiere fluidez al conjunto. Existe un diverso bullir realizando *diácopes* en las estructuras vigentes y debilitándolas. Lo transversal de las *diácopes* revela que, pese a manifestaciones con énfasis particular, éstas van impactando de una manera más amplia. El dinamismo puede implicar reacomodos, pues conlleva otro modo de vida cotidiana que se va desenchufando de las estructuras económicas, políticas y sociales dominantes. Se trata de quiebres de todos los tamaños en diversas profundidades, pero que van en el sentido de otro modo de vida y convivencia. Ahora bien, la expresión masiva en calles y plazas pronto deja de manifestarse con tanta constancia. No se trata de que esto implique que el movimiento se haya extinguido, sino que las expresiones masivas podían cesar, pero sus influencias van quedando anidadas en la vida cotidiana de muchos con nuevos saberes. Hay impacto en las mentes y en las prácticas con retroalimentación (Alonso, 2015).

Un movimiento frente a la guerra emprendida por Calderón[1] contra la gente

Un fuerte movimiento fue el que se suscitó ante la violencia creciente en México que ha producido miles muertos y de desaparecidos. El movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad demandó un alto a la guerra desatada en realidad contra la población y exigió justicia para las víctimas. Esto lo encajonó en un diálogo con el Estado que se demostró inviable. Ciertamente logró una Ley General de Víctimas y se estableció una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que se suponía un órgano autónomo, pero que como todas las instituciones estatales que se presumen en manos de los ciudadanos, en realidad han devenido en instrumentos de los partidos para beneficio de la clase política. No obstante, hubo un aprendizaje relevante de parte de quienes participaron y prosiguieron por sus medios la búsqueda de sus seres queridos (Alonso y Alonso, 2015).

[1] Felipe Calderón fue presidente en México de 2006 a 2012. Su llegada al cargo fue muy impugnada por los métodos fraudulentos utilizados. Para afianzarse en el poder, decidió arroparse en el ejército y declarar una guerra contra el narcotráfico, que en realidad fue contra la población y contra los movimientos de protesta de los de abajo.

UN POTENTE MOVIMIENTO JUVENIL CONTRA LA IMPOSICIÓN POLÍTICA

Otro movimiento impactante que se aglutinó en torno a las elecciones presidenciales de 2012 fue el que se conoció como #YoSoy132. El movimiento nació del hartazgo, de la indignación ante el cinismo de elites políticas y mediáticas desvinculada de la sociedad. A lo largo de su desarrollo, este movimiento fue sufriendo nuevos agravios para mantener su enojo. Nació ligando dos protestas: la oposición a la represión de un movimiento popular, el de Atenco; y el repudio a que los poderes fácticos, sobre todo el de los medios masivos de comunicación, intentaran imponer como presidente a un represor. Habiéndose originado en un episodio particular, éste tuvo repercusiones inmediatas generalizadas por la solidaridad entre estudiantes que no permitieron que se agrediera su dignidad. Hubo un rechazo al candidato priísta y a su partido por todo lo que representaban de corrupción y violencia, y a los medios de comunicación que manipulaban la información para orquestar una imposición política. El movimiento se propuso impedir dicha imposición, primero evidenciándola, y después buscando medios para que las elecciones presidenciales se hicieran con un voto informado y libre. El primer énfasis fue electoral, y consiguió poner en cuestión el libreto de las televisoras. Un movimiento que desde lo cívico, al margen de los partidos, impulsaba la participación electoral no fue bien visto por quienes cuidaban la reproducción de la situación política. Desde el principio, el movimiento sufrió la agresividad de los seguidores del partido que se sintió fuertemente criticado. Pero también sufrió los intentos de ser cooptado por otro de los partidos en pugna. No obstante, logró mantener su independencia. En una segunda etapa, el movimiento todavía quiso apostar a que un esfuerzo en el que se documentaban las irregularidades obligaría al tribunal electoral a obrar en consecuencia, cosa que no sucedió. El movimiento estudiantil-popular se dio cuenta de que la vía electoral estaba cerrada para los ciudadanos de abajo, tanto por los poderes fácticos como por las instituciones que se suponía que debían cuidar una participación equitativa y legal de un voto realmente libre. Al voto se le había despojado de su carácter cívico para convertirlo en una mercancía más a merced de quien tuviera más dinero. Entonces este movimiento cayó en la cuenta de que la democracia que suponían que debía existir estaba muerta, y le hizo sus exequias. Constató cómo lo electoral se hacía mercancía y los ciudadanos eran degradados en clientes mercantiles. También experimentó que esa falsa democracia arreciaba la represión. Cayó en la cuenta de que, en lugar de instalarse en el pesimismo, había que desatar el optimismo de la búsqueda de alternativas. El movimiento llegó a la conclusión de que los procesos electorales y las instituciones encargadas de ellos no representaban una verdadera democracia y que

la democracia había que buscarla por las vías que estaban ensayando muchos colectivos populares. Otro tipo de democracia habría que construir.

El movimiento estudiantil aprendió mucho en su contacto con los movimientos populares y amplió su perspectiva. No podía quedar reducido a lo electoral, sino que debía incorporarse a una larga lucha contra el neoliberalismo en resonancia con otras fuerzas populares. En este momento fue creciendo la agresividad, ya no sólo del priísmo y de los poderes fácticos, sino de otros partidos y sobre todo de gobernantes de todo color en su contra. Fue un movimiento nacido entre las redes cibernéticas que pasó a las calles. Transitó de coincidir en el tiempo a distancia física a coincidir en el tiempo y en el espacio. Combinó redes y calles. De lo grupal pasó a lo masivo. Tuvo fuertes tensiones internas, como luchas por el hegemonismo ya de las universidades privadas, ya de las públicas, ya de la mayor con exclusiones de las regionales; pero también pudo aceptar su diversidad como riqueza y como distintivo. Si bien no consiguió que hubiera elecciones libres, que el tribunal actuara teniendo en cuenta las graves irregularidades electorales, contribuyó a deslegitimar tanto el proceso como al ungido; las noticias mundiales del inicio del sexenio peñista estuvieron ensombrecidas por las imágenes de la brutalidad represiva del nuevo régimen (Alonso, 2013). Prosiguió denunciando nacionalmente y en redes en diferentes países una elección presidencial antidemocrática. Y cuando apareció el movimiento de Ayotzinapa, muchos de los que habían participado en #YoSoy132 pasaron a solidarizarse con el movimiento de los normalistas desaparecidos en 2014.

El movimiento de Ayotzinapa

La represión a jóvenes estudiantes del régimen peñista llegó a la *hybris*[2] en la desaparición forzada de los normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2014. Lo que sucedió en ese crimen de Estado lo investigó cuidadosamente la agencia de investigación Forensic Architecture, que exhibió la reconstrucción de hechos de la desaparición de los 43 estudiantes con la muestra *Hacia una estética investigativa*. Este colectivo compuesto por arquitectos, artistas, activistas, científicos, abogados, periodistas y cineastas reúne de manera independiente el mayor número de información en torno a conflictos en el mundo, con lo cual confronta las versiones oficiales y se hacen más evidente las violencias estatales violatorias de derechos humanos. Se expuso un mural y se dio cuenta de su contenido por medio de diversos apoyos audiovisuales. La exposición implicaba, además, una narrativa integral de los he-

[2] Es ese exceso de los poderosos que desata tragedias.

chos. El colectivo insistió en que la desaparición no sólo fue dirigida a las personas, sino a la noción misma de verdad, la alteración de evidencia e introducción de una narrativa falsa por parte de la versión oficial.[3] Se ha llamado la atención de que este movimiento hay que ubicarlo en la gran guerra del capitalismo contra la gente de abajo y contra la naturaleza, lo cual se ha ido traduciendo en México en una cruenta guerra, cuyas cifras de muertos, desaparecidos y gente que ha tenido que huir de sus lugares crecen día a día. En el caso Ayotzinapa, al menos hubo 180 víctimas directas, seis ejecutados, 40 heridos, 43 desaparecidos y 700 familiares impactados directamente. Además, el caso Ayotzinapa contribuyó a visibilizar la gran tragedia nacional de la desaparición de personas y de las fosas clandestinas donde muchos de los desaparecidos encuentran su fin. El movimiento de Ayotzinapa podría ubicarse entre los movimientos que tienen dinámicas emancipatorias, cuando los de abajo buscan liberarse del dominio de los de arriba. Los hilos que ha ido tejiendo el movimiento de Ayotzinapa se anudan en la lógica de la resistencia y de la transformación (Alonso y Alonso, 2015).

Fue impactante la respuesta masiva en las calles protestando por el crimen contra los normalistas de Ayotzinapa. Dicho movimiento se nutrió de las expresiones de los movimientos que se habían venido dando en México en la segunda década del siglo XXI, pero tampoco esto lo agotaba porque no fue repetición, sino que tuvo muchas innovaciones. Lo más relevante de este movimiento ha sido su constante búsqueda de la solución en las potencialidades de los de abajo, en la dinámica que ha conllevado un enorme cambio del imaginario social producido en las movilizaciones de solidaridad con Ayotzinapa.

Este movimiento despertó no sólo el dolor, sino también la indignación y la rabia de millones de mexicanos y de personas en todo el mundo, y se convirtió en la mayor movilización social en la historia reciente de México. Las movilizaciones políticas en solidaridad con Ayotzinapa pasaron del pasmo a la indignación. Las consecuencias políticas de esa movilización han sido enormes en esta coyuntura histórica. Significó la deslegitimación del gobierno de Peña, convirtiéndolo en uno de los presidentes más repudiados por la opinión pública en la historia reciente del país; pero no sólo. También ha ido implicando construcciones sociales que todavía están en proceso. Mientras el Estado ha apostado por el olvido y la impunidad, las movilizaciones han sido para no olvidar la masacre de Iguala, y otras masacres más, por mantener la memoria de los desaparecidos; pero sin reducirse a eso. El movimiento de Ayotzinapa ha resultado un potente símbolo de los afectados por la violencia y las violaciones a los derechos humanos.

[3] <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=417547>.

Ha deambulado el movimiento por todas partes con los rostros y nombres de sus estudiantes desaparecidos. Ha utilizado fechas cívicas y religiosas para hacer presente al movimiento con actividades novedosas como: hacer árboles navideños con los rostros de los normalistas desaparecidos, regalos de día de reyes, peregrinación a la Guadalupana, celebrar el viacrucis que se cruzaba con el propio sufrimiento. Se ha ido representando simbólicamente a las víctimas de la violencia. Ha echado mano el movimiento de formas como brigadas culturales: clases, conferencias, presentaciones de libros, exhibición de documentales, pintura, canto, poesía, teatro. Ha maximizado el uso simbólico del número de sus desaparecidos como: 43 foros por Ayotzinapa, actos durante 43 días, ayuno de 43 horas, encadenamiento ante dependencias gubernamentales por 43 horas, la erección de un antimonumento con el número 43, la siembra de 43 árboles, la siembra de nomeolvides con velas para destacar el 43, mostrar 43 pupitres vacíos; contar del 1 al 43 ha sido una acción que se repite en innumerables actos masivos. Ha hecho el movimiento "rodadas" bicicleteras en fechas clave, y ha impulsado brigadas de salud en las comunidades de Guerrero. Los padres de los normalistas han encabezado las marchas de trabajadores independientes del primero de mayo en la capital del país, y también han sido invitados a estar en marchas y actos de otras organizaciones. Habiendo nacido el movimiento del propósito de acudir a la celebración del 2 de octubre, su causa se ha sumado a esa fecha histórica. Integrantes del movimiento han hecho marchas, mítines, plantones, tomas simbólicas de edificios públicos, manifestaciones frente a cuarteles, presencia ante embajadas. En varias ocasiones han recurrido a la luz de las antorchas. Ha sido un movimiento que ha hecho suyas luchas legítimas del pueblo, y en sus múltiples caravanas por el país ha ido abrazando todas las luchas populares que ha contactado intentando que no haya luchas aisladas. No hegemoniza las luchas, sino que busca formas fluidas de convergencias. Una de las características de este movimiento es que no ha cesado, sino que se mantiene con intensidad. En su actuación sin descanso, con ritmo incansable, el movimiento ha mantenido la atención tanto nacional como internacionalmente. Ha ido sumando demandas populares llamando la atención de que hay que partir de ellas para encontrar una solución de raíz, que no es otra sino la transformación total de México.

El gobierno, primero le ha apostado a desaparecer tanto el acontecimiento como el movimiento. Éste ha desnudado una y otra vez cada acción gubernamental en su contra y lo ha evidenciado. Ha insistido en el verdadero significado de esas demandas y ha mantenido la memoria de sus 43 y de los miles desaparecidos en México. El gobierno también ha circulado versiones para revictimizar a los agredidos pobres y rebeldes, para salvar a los agre-

sores poderosos y arbitrarios. De muchas formas se ha querido arrinconar al movimiento, desanimar, comprar, golpear, pero los integrantes del movimiento han proseguido indignados y organizándose. El gobierno ha insistido en la simulación sin verdaderas soluciones. Pero la intervención de un organismo de derechos humanos internacional, el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI), fue fundamental para destruir la mentira oficial. El gobierno ha querido reducir la responsabilidad a narcotraficantes y algunos policías municipales, ha hecho maniobras en todos los sentidos para hacer ver que ha cortado el tumor, para que no se vea que es un cáncer que ha invadido toda la estructura estatal, pero los informes del grupo de expertos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han mostrado que lo sucedido fue una acción con un mando único en el que intervinieron policías municipales, estatales, federales y hasta el ejército. El gobierno ha protegido, pese a evidencias incriminatorias, al ejército. La versión oficial no ha podido mantenerse, aunque ha habido muy costosas y amplias campañas mediáticas que han querido instalar la mentira como la "verdad histórica".

Un gran acierto del movimiento ha sido que reclamó la aparición con vida de sus 43 normalistas, pero también levantó la voz y se fue contactando con los familiares de miles de desaparecidos por todo el país. Entre las demandas de este movimiento prosigue como primordial la presentación con vida de los 43 desaparecidos y de todos los demás desaparecidos del país. También mantiene el reclamo de castigo a los verdaderos culpables y justicia para los agraviados. Se ha metido de lleno en la lucha más amplia de oponerse a las reformas estructurales pro oligárquicas y antipopulares. Ha levantado la demanda de la justicia y los derechos humanos en contra de los crímenes de Estado: desaparición forzada, tortura y ejecución extrajudicial. Ha insistido en el cumplimiento de las recomendaciones del relator de la ONU sobre el tema de la tortura y del grupo de expertos de la CIDH sobre las desapariciones forzadas. El gobierno ha buscado por todos los medios imponer su versión mentirosa. Por eso su encono en contra de los defensores de derechos humanos nacionales e internacionales que fueron los principales apoyos del movimiento.

El Estado le apostó al cansancio, pero el movimiento se ha mostrado incansable. Ha recibido diversas formas de represión, pero no se ha atemorizado, sino proseguido con valentía. El movimiento ha puesto ante los ojos del mundo la pésima situación del sistema de justicia mexicano. Aunque el Estado recurrió a métodos de compra y de división, se encontró con un movimiento que en su núcleo central no se ha dejado sobornar y sigue unido a toda costa. Ante los subterfugios del gobierno para hacer inculpaciones menores, el movimiento instaló la certeza de que se estaba ante un crimen

de lesa humanidad que, siendo imprescriptible, seguiría a sus responsables, comenzando con el presidente de la República, toda su vida.

El movimiento de Ayotzinapa durante más de tres años ha permanecido con gran actividad constante y variada. Pueden haber menguado algunos círculos externos de solidaridad que no le han aguantado el paso. Pero el núcleo duro de la normal y de los maestros independientes en lucha contra la reforma educativa junto a estudiantes ha permanecido muy activo. La actividad de defensores de derechos humanos tanto nacional como internacionalmente ha sido fundamental para la vitalidad de un movimiento que se ha ido globalizando. El movimiento tiene sus propias contradicciones, pero no se ha quebrantado, pese a todos los embates. Pasó de ser un movimiento de desaparecidos a uno que busca insistentemente la transformación del país. La lucha del movimiento ha sido por la verdad, la justicia, la vida y por el derecho de los de abajo a vivir dignamente (Alonso y Alonso, 2016).

Un movimiento de rescate y de reconstrucción

Otro movimiento que se expresó durante los primeros meses de 2017 fue el que se dio en gran parte del territorio en contra del aumento de las gasolinas. Aunque dicho movimiento pareció extinguirse, dejó muchas lecciones entre los que participaron de cómo se puede realizar un movimiento desde debajo de manera autónoma y horizontal.

Pero otro movimiento más fuerte que el telúrico se dio en el centro y sur del país en septiembre de 2017. Las primeras que se derrumbaron fueron las palabras para describir lo sentido pues no se dejaban estructurar, apuntalar y menos encubrir. El 7 de septiembre un sismo de 8.2 con epicentro en Chiapas sacudió el centro y el sur de México. El Istmo quedó destruido, sobre todo la ciudad de Juchitán. Hubo casi un centenar de muertos. El daño en viviendas, vialidades, red de agua potable fue enorme. Colapsaron edificios públicos, hospitales, escuelas. La solidaridad no se hizo esperar, pero pronto las autoridades y la clase política la trató de monopolizar. Las entidades más dañadas fueron Chiapas y Oaxaca. El gobierno federal aprovechó el hecho para tratar de promocionar, sobre todo a la figura presidencial. Hacía apariciones y promesas con amplia difusión mediática. La ayuda humanitaria se monopolizó y distribuyó discrecionalmente con preferencias partidistas. Esto lo constató una misión de observación humanitaria. La gente tenía que dormir en la calle y estaba expuesta a saqueos. Los más afectados han acusado a los políticos porque éstos sólo quieren "joder al pueblo". En el Istmo hubo organizaciones cívicas que rechazaron que con pretexto del terremoto se tratara de militarizar la zona. Ante la falta de respuesta de autori-

dades, la gente se fue organizando para hacer coordinadoras de damnificados. El pintor Toledo organizó medio centenar de comedores comunitarios, pues la gente no estaba acostumbrada a comer latas, que era lo que llegaba en las ayudas. También se opuso a que el gobierno quisiera hacer reconstrucciones con modelos habitacionales que no correspondían al clima y a las costumbres de los oaxaqueños. Los zapatistas enviaron apoyo a indígenas afectados por el sismo.

Pocos días después, el 19 del mismo mes, un fuerte sismo de 7.1 con epicentro en la frontera de Morelos con Puebla afectó a esos estados y causó graves daños a la Ciudad de México. El gobierno reportó que los muertos en este segundo sismo fueron 369 personas, la mayoría de ellas en la capital del país.[4] El sistema nacional de salud informaba que había dado atención a 7 289 personas por los dos sismos. El gobierno se empeñó en administrar la tragedia y lucrar con ella. Intensificó la promoción de la imagen presidencial con motivo de visitas cosméticas del mandatario. El colectivo Artículo 19 denunció que esa había sido una reacción errónea por parte del presidente, quien junto con el jefe de Gobierno de la Ciudad de México no cumplieron los estándares internacionales en contextos de desastres naturales y redundaron el perjuicio de garantías fundamentales que derivaron en un vacío informativo.[5] Cuando Peña Nieto anunció el monto que el gobierno federal destinaría para la reconstrucción de las zonas afectadas, se le criticó que era una cifra similar a lo que había gastado en promoción de su imagen de 2013 al primer semestre de 2017. Encima, cuando Peña en su cuenta de Twitter se atrevió a pedir a los ciudadanos que donaran lonas, cobijas, casas de campaña, catres y otros objetos a los centros de acopio oficiales, las redes sociales enfurecieron y le respondieron que destinara los recursos públicos y lo donado internacionalmente para eso; lo mismo ocurría cuando los funcionarios pedían a la gente material médico y medicinas.

Se hizo ver que una cosa eran los movimientos de la tierra y otra la problemática social en torno a estos desastres (Muñoz, 2017), pues se estimó que un 83% se debió a la corrupción. Había responsabilidad de autoridades y constructores en muchas de las edificaciones colapsadas. Además, hubo insensibilidad de empleadores y funcionarios ante los damnificados. Un 92.5% de las denuncias después del sismo provenían de trabajadores a los que se les obligaban a ingresar a inmuebles con daños. A los damnificados se

[4] Fueron reportadas 122 mujeres fallecidas, 78 hombres, 16 niñas y 12 niños. El 70% de los edificios colapsados eran habitaciones, y dos sitios colectivos colapsados uno era una escuela y otro un centro donde trabajaban mujeres. Muchas de las mujeres que murieron eran trabajadoras del hogar.

[5] <http://www.proceso.com.mx/505549/pena-mancera-incumplen-estandares-internacionales-ante-desastres-naturales-articulo-19>.

les convirtió en clientelas políticas de inmediato. Hubo muchas protestas por la desorganización gubernamental. Pese a una gran cantidad de donativos, el gobierno encaró la reconstrucción por medio de endeudar a los que perdieron sus hogares. La Asamblea ciudadana rechazó el plan de reconstrucción oficial. Muchos de los víveres donados fueron acaparados por políticos para sus propios fines, y no pocos pasaron a ser vendidos en tianguis.

Lo más importante fue que la gente, sobre todo los jóvenes, salieron de inmediato al rescate y se organizaron autónomamente. Pero el gobierno, con las lecciones que aprendió del sismo de 1985, donde estuvo totalmente ausente, trató de recuperar el control y mandó a las fuerzas armadas a tomar los mandos en las zonas de rescate y trató de impedir o contener la participación de los ciudadanos. Los jóvenes rescatistas se quejaban de que les impedían rescatar a personas que todavía estaban vivas. Además, el gobierno usó otro método: difundir rumores para ayuntar a voluntarios. Hubo casos de policías que agredieron a voluntarios en una fábrica textil derrumbada. Pese a ello, los ciudadanos no se amedrentaron y estuvieron muy activos en tareas de solidaridad. Fue una semana que cambió el rostro de la ciudad. Se utilizaron las redes sociales para pedir ayudas específicas y para verificar que los víveres llegaran a su destino. Eso mismo sucedía en los estados de Morelos y Puebla. Grupos civiles se organizaban para detener las arbitrariedades del gobierno. En la Ciudad de México varias organizaciones defensoras de derechos humanos exigieron que se abriera una investigación de las irregularidades denunciadas por los brigadistas y activistas sobre la fábrica textil derrumbada donde murieron trabajadoras. En la marcha que recordó el 49 aniversario de la matanza de estudiantes en la Ciudad de México también marcharon damnificados del sismo del 19 de septiembre. Se recalcó que no habría cansancio en la exigencia de justicia por ese hecho que había marcado un parteaguas en la historia mexicana.

Se enfatizó el papel que desempeñó la juventud con gran solidaridad ante los sismos del 7 y 19 de septiembre. Se planteó que los jóvenes tenían la tarea de reconstruir el país. Organizaciones sociales, estudiantes, maestros y ciudadanos en general convocaron a la primera asamblea nacional ciudadana para la reconstrucción nacional tras los sismos. La plataforma digital #Verificado19s, que se creó para hacer más eficiente la respuesta ciudadana por medio de la verificación y la organización de la información sobre acopios, centros de albergue y derrumbes, señaló que la emergencia humanitaria en los estados de Morelos, Puebla, México y Oaxaca no había terminado, mientras en la Ciudad de México iniciaba ya la fase de reconstrucción. Recapituló que la solidaridad había demostrado que la sociedad civil estaba mejor organizada, mientras el gobierno había reaccionado con lentitud ante el desastre. Cuestionó por qué el gobierno en todos sus niveles había sido

incapaz de establecer en tiempo real y de manera veraz una red de logística de acopio, almacenamiento, distribución y entrega de herramientas, materiales, equipo, medicamentos víveres, mano de obra y especialistas en las zonas de riesgo y derrumbe, como de facilitar los equipos de rescate. La ciudadanía había hecho el trabajo que correspondía a las autoridades. Se exigió que se imputaran responsabilidades legales ante la negligencia en las construcciones afectadas y que no se mantuviera la complicidad corrupta en la opacidad. Se apuntaba que era hora de evaluar de mejor manera de aportar para la reconstrucción.[6]

Se multiplicaron los análisis en torno a los sismos: las conductas de los funcionarios y de la clase empresarial, por una parte, y de organizaciones y movimientos de la gente ante el desastre.[7] Una de las manipulaciones más agraviantes resultó ser una historia que tanto las autoridades como Televisa mantuvieron con transmisión focalizada continua durante dos días de la supuesta búsqueda de una niña inexistente en los escombros de un colegio. Se hizo ver que se había tratado de la "reiteración impúdica de una lógica perversa que con la impunidad del "poder de los medios" se atreve a manosear cualquier cosa […] A la impúdica falsedad en público se suma la impunidad consuetudinaria […] Se manipuló la solidaridad con el más débil, la impotencia, la desesperación y el miedo […] Se violentó el respeto por los damnificados" (Buen Abad, 2017). Se criticó la incompetencia de autoridades, de cómo el Ejército y la Marina obstaculizaban rescates urgentes. Se apuntó que el Estado, que propiciaba ejecuciones, desapariciones, torturas, feminicidios y graves violaciones a los derechos humanos en medio de la corrupción y la impunidad, se había enfrentado ante una solidaridad colectiva que trataba de rescatar vidas de entre los escombros. Contrastaban la solidaridad humana con la desconfianza respecto del Estado que habiendo aprendido del 85 se había empeñado en controlar con rapidez la marea de compromiso solidario, pero eso mismo hacía patente la crisis del régimen (Sánchez, 2017). Se detectó que en la emergencia solidaria había también indicios de cambiar al país, que se hizo patente que las fuerzas armadas estaban no para salvar vidas, sino para proteger a los poderosos. Se denunció que lo donado, los de arriba lo expropiaron para convertirlo en caridad. Se evidenció el fenómeno de que la ayuda humanitaria se quería

[6] La información se basó en los reportajes que fue publicando en su página el medio alternativo *Desinformémonos*, disponible en <https://desinformemonos.org>.

[7] Se pueden consultar datos precisos de lo dañado y de los lugares como comedores comunitarios (Garrocho *et al*., 2017). También hubo reflexiones que daban cuenta de perspectivas tanto puntuales como más amplias (Cárdenas, 2017; Flores, 2017; Hernández, 2017; Imaz, 2017; Muñoz, 2017; Aziz, 2017; Sánchez, 2017).

convertir en un espectáculo de promoción empresarial y política.[8] De inmediato apareció la voracidad empresarial que quería aprovechar la desgracia para hacer negocios con la reconstrucción. Se criticó al poder político y económico coludidos que trataban de aprovechar el rescate y la reconstrucción para hacer negocios y sacar provecho electoral (Aguilar, 2017). No obstante, fue inocultable mucha actividad generosa y autogestiva (Zibechi, 2017). El movimiento de Ayotzinapa recordó su tercer aniversario realizando actividades solidarias con damnificados (Hernández, 2017).

Se recalcó que el sismo había hecho surgir un poder ciudadano que parecía que estaba adormilado (Toledo, 2017). En este sentido se habló de un *sociomoto*, que impulsaba una gran capacidad de sanación desde la gente que recompuso tejidos sociales, que hubo un nuevo aprendizaje cívico que había dejado un sedimento hondo (Esteva, 2017). Se hizo patente un México profundo que ya no quería seguir respirando sangre, que removía escombros, y resistía (Szalkowicz, 2017). Los damnificados de los puntos olvidados y remotos de las poblaciones rurales fueron expresando su malestar (Hernández Navarro, 2017b). Aumentó el enojo social contra el gobierno federal y gobiernos locales. Aunque no todo en la sociedad era positivo, pues también se llegó a mostrar pillaje y abuso (Rodríguez, 2017). No obstante, había indicios de esperanza. La gran movilización había convocado a una gran cantidad de jóvenes que combinaban sus hábitos virtuales con el compromiso de poner el cuerpo para rescatar atrapados en los derrumbes. Después de la cresta de actividad, fue quedando lo que se consiguió organizar desde la misma gente para enfrentar los despojos económicos y políticos que aumentaban daños y agravios. El movimiento ante los sismos tuvo varias etapas e intensidades. Se fue fraguando organización.

Los movimientos no son espacios estancos, encerrados en sí mismos. Hay una transversalidad de participantes en diversos movimientos que se hacen presentes en un movimiento como el que trata de salvar vidas y remediar males ante desgracias sociales que se producen con eventos como los terremotos. Un reportaje anónimo en una revista peruana constató:

> […] si un terremoto es la liberación de la energía acumulada en la corteza terrestre, los sismos en México han inducido nuevamente la liberación de una formidable energía social acumulada por décadas de contención […] La rapi-

[8] La organización Oxfam, semanas después del sismo en el sur el país, hizo una nueva inspección en la región del Istmo, donde constató que la entrega de ayuda para damnificados por el sismo era otorgada de forma poco transparente por parte del Estado y que se condicionaba al corporativismo partidista. Denunció poca claridad en los programas de reconstrucción. La Asamblea Nacional Ciudadana, integrada por 20 organizaciones, marchó en la Ciudad de México para expresar su rechazo al plan oficial de reconstrucción.

> dez de la solidaridad recobró lo mejor del ser humano […] Fueron los anónimos, la gente común y corriente, pero sobre todo los jóvenes los que inundaron la nación de una nueva esperanza […] el cooperativismo la mano vuelta, el tequio se conectó con la nueva generación de mexicanos […] El poder ciudadano ha mostrado de nuevo su gigantesca potencia […] Las elites del Estado y del capital se obstinan en limitar y suprimir esto porque amenazan su existencia. La sociedad organizada y empoderada se vislumbra como única vía capaz de superar la tremenda crisis (S/A, 2017b).

Se constató que la ética solidaria estuvo sobre el individualismo que los grandes medios inculcan día a día. "El Estado nuevamente quedó al desnudo y la camarilla oligárquica que gobierna México volvió a demostrar su incapacidad" (Almeyda, 2017), su voracidad y corrupción. Se argumentó que, si los terremotos y las inundaciones podían ser imprevisibles, los muertos y los daños no tenían una causa natural, sino que eran resultado de la especulación inmobiliaria y de la corrupción de las autoridades; por lo que convenía resistir y organizarse para no dejar en manos de los causantes de los desastres la reorganización de la vida (I/b). Se apostaba por las resistencias y por encontrar la capacidad de lo común. Se planteaba la necesidad de sanación a ras de tierra, a no seguir agachando la cabeza, a no esperar las soluciones que cocinan los de arriba para su provecho, sino buscar entrelazarse para lidiar juntos los duelos, los riesgos y los retos (Esteva, 2017b). Los sismos permitieron que la gravedad de la crisis que está padeciendo México se viera con más claridad. Se llamó la atención de que no había que confiar en estructuras que habían dejado de funcionar. Se planteó que la solidaridad y la creatividad desde abajo podrían encontrar el inicio de un nuevo movimiento de reconstrucción total del país (Sicilia, 2017).

Posibilidades de la consolidación de un movimiento de nuevo tipo

Aquí sólo se han presentado de manera general algunos de los movimientos de la segunda década de este siglo, pues hay varios más como el de los maestros y de los pueblos originarios que necesitan un tratamiento más puntual. Pero esta muestra da cuenta de que en México irrumpen y se multiplican muchos movimientos que de varias formas incluyen los elementos analíticos presentados al principio. Fuera del movimiento por el salvamento de vidas y atención inmediata a damnificados por los sismos que se desató por un potente sentimiento de solidaridad, todos los demás han nacido por el enojo ante situaciones producidas por el Estado y el capitalismo voraz, depauperador, concentrador de recursos en pocas manos y destructor de la

naturaleza. Aun en el movimiento frente a los terremotos el enojo se presentó después por el manejo del Estado y del capital, sobre todo ante los repartos de las donaciones y los planes de reconstrucción. En todos ha habido crestas de gran participación que después se va condensando en núcleos organizados que tratan de desconectarse de los amarres de dominio y que buscan vías alternativas. El movimiento por la paz propició que se potenciarán varios organismos de búsqueda de desaparecidos. El movimiento contra la imposición presidencial dejó de tener una consistencia orgánica, pero se fue incorporando a otros movimientos. El de Ayotzinapa ha permanecido, y aunque ya no tiene el acompañamiento de los ríos de gente que lo arroparon al principio, ha mantenido y consolidado una fuerte organización que le ha permitido una permanencia sólida. Se propuso la conjunción de las luchas para que no estuvieran dispersas; y aunque en esto no ha logrado ser elemento aglutinador, sí ha conseguido conectarse con una gran cantidad de protestas locales por todo el país. Algunas luchas, después de una gran potencia y extensión como la que se originó contra el aumento del precio de las gasolinas en los tres primeros meses de 2017, pronto pareció extinguirse, pero la experiencia de esa movilización no se disipa. Como ha reflexionado un argelino al hacer el balance de las movilizaciones de la llamada Primavera Árabe, hay diversas periodizaciones, y aunque parezca que se instala una especie de resistencia pasiva sin manifestaciones callejeras, quedan núcleos de organización que pueden nutrir nuevos movimientos (Haddad, 2017). En el país hay una multiplicación de luchas locales. Se ha analizado que se requiere que se conecten entre ellas para conseguir una respuesta más contundente ante la explotación, la marginación, la dominación y la expoliación. En octubre de 2017 se dinamizó otro movimiento que pudiera darle otro rostro al país. Pueblos originarios organizados en el Congreso Nacional Indígena junto con los zapatistas, dieron origen al Concejo Indígena de Gobierno con una mujer indígena de vocera con el propósito de lograr el registro como candidata independiente a la presidencia del país en el proceso electoral de 2018. No es que les interese ganar dicha elección, sino aprovechar esa coyuntura para visibilizar los enormes despojos que sufren por parte del Estado y del capitalismo global, y para dar a conocer sus luchas. Se han propuesto, no ir tras votos, sino propiciar que tanto los pueblos originarios como la gente de abajo que sufre los ataques del capital y del Estado se vayan organizando por sí mismos para defenderse, y sobre todo para ir juntando sus luchas. Es una apuesta relevante para que ese dinamismo de organización y de conjunción pueda desatar un nuevo movimiento que no se inserte en lo corrupto y caduco del sistema actual, sino que empuje a la construcción de un México diferente, incluyente donde haya justicia y auténtica democracia, ésa donde se debata abajo

lo que hay que hacer y que decida y revise sus decisiones. Ésa donde el pueblo mande y los que gobiernen lo obedezcan de verdad.

Bibliografía

Aguilar Mora, Manuel (2017), "Los terremotos de septiembre", 30 de septiembre, disponible en <https://correspondenciadeprensa.wordpress.com/>.

Alanís, Elsa (2017), "Peña quiere sacarle a la gente ¡hasta los lápices!", *El Universal,* 29 de septiembre, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/columna/elisa-alanis/nacion/pena-quiere-saacarle-la-gente-hasta-los-lapices/>.

Almeyra, Guillermo (2017), "Resistir para existir, organizar para cambiar", *Rebelión,* 29 de septiembre, disponible en <https://www.rebelion.org/noticia.php?id=23 2155>.

Alonso, Jorge (2012), "Movimientos de los indignados sociales en el mundo", en Calva, José Luis (coord.), *¡Sí se puede! Caminos al desarrollo con equidad*, vol. 16, colección *Análisis estratégico para el desarrollo*, México, Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios.

Alonso, Jorge (2013), "Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: el Movimiento #YoSoy132", en *Desacatos*, núm. 42, CIESAS, México, mayo-agosto 2013, pp. 17-40.

Alonso, Jorge (2015), "Tras el pensamiento crítico", en Rafael Sandoval y Jorge Alonso, *Pensamiento crítico, sujeto y autonomía,* Guadalajara, Cátedra Jorge Alonso, pp. 37-60.

Alonso, Carlos y Jorge Alonso (2015), *Una fuerte indignación que se convirtió en movimiento,* Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Alonso, Carlos y Jorge Alonso (2016), *Ayotzinapa: la incansable lucha por la verdad, la justicia y la vida,* Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Arroyo, Andreas (2017), "El sismo, la militarización de la ciudad y la politización de la espontaneidad", *Rebelión,* 26 de septiembre, disponible en <http://rebelion.org/noticia.php?id=231971>.

Aziz, Alberto (2017), "Después de la tragedia", *El Universal*, 3 de octubre de 2017, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/alberto-aziz-nassif/na cion/despues-de-la-tragedia>.

Aziz, Alberto (2017b), "Falsos debates", en *El Universal,* 10 de octubre, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/alberto-aziz-nassif/nacion/falsos-debates>.

Buen Abad Domínguez, Fernando (2017), "'Frida Sofía' Bajo los escombros mediáticos", *Regeneración,* 2 de octubre, disponible en <http://regeneracion.mx/frida-so fia-bajo-los-escombros-mediaticos/>.

Cárdenas, Luis (2017), "Los otros damnificados", *El Universal*, 3 de octubre, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/columna/luis-cardenas/nacion/los-otros-damnificados>.

Esteva, Gustavo (2017), "El *sociomoto", La Jornada*, 25 de septiembre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2017/09/25/opinion/028a2pol>.

Esteva, Gustavo (2017b), "Caminos de sanación", *La Jornada*, 9 de octubre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2017/10/09/opinion/022a1pol>.

Flores, Nancy (2017), "83% de muertos en sismo, pro corrupción", *Contralínea,* núm. 558, 25-30 de septiembre, disponible en <https://www.contralinea.com.mx/ar chivo-revista/2017/09/22/corrupcion-pobreza-y-uso-politico-en-los-rescates/>.

Garrocho, Carlos Tania Chávez, Juan Campos (2017), "Análisis espacial de inmuebles daños por el sismo del 19s y localización óptima de unidades móviles de emergencia en la CDMX", en *Christaller, estación de inteligencia Territorial,* El Colegio Mexiquense.

Haddad, Nadir (2017), "Aunque el movimiento social haya entrado en una fase de resistencia pasiva, no ha abdicado", *Viento Sur,* 2 de octubre, disponible en <http:// vientosur.info/spip.php?article13051>.

Hernández Navarro, Luis (2017), "Los sismos de la ira", *La jornada,* 26 de septiembre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2017/09/26/opinion/028a1pol>.

Hernández Navarro, Luis (2017b), "Istmo oaxaqueño, el malestar de los olvidados", *La Jornada,* 3 de octubre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2017/ 10/03/opinion/023a2pol>.

Hernández Solís, Aldo Fabián (2017), "Terremotos, solidaridad, dinero y poder social", 28 de septiembre, disponible en <http://www.blackmagazine.mx/terremo tos-solidaridad-dineros-y-poder-social/>.

Imaz, Carlos (2017), "#19s: puños de esperanza vs la muerte y la simulación", *La Jornada*, 3 de octubre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2017/10/03/opinion/ 023a1pol>.

Muñoz, Julio (2017), "Los efectos de los sismos, ¿desastres naturales?", *La Jornada,* 8 de octubre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2017/10/08/opinion/ 015a1pol>.

Rodríguez Araujo, Octavio (2017), "Secuelas políticas del terremoto", *La Jornada,* 5 de octubre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2017/10/05/opinion/ 023a2pol>.

S/A (2017), "Entrevista con Silvia Rivera Cusicanqui", 2017, *Lucha indígena*, núm. 134, octubre, p. 10.
S/A (2017b), "¡Sólo el pueblo salva al pueblo!", *Lucha indígena*, núm. 134, octubre, p. 8.
Sánchez, Edgar (2017), "Los terremotos en México, también el social y el político"28 de septiembre, disponible en <http://wwww.prt.org.mx/node/467>.
Sánchez, María Eugenia (2017), "El México que la solidaridad colectiva saca de los escombros y el Estado entierra", 29 de septiembre, disponible en <https://desinformemonos.org/mexico-la-solidaridad-colectiva-saca-los-escombros-estado-entierra/>.
Sicilia, Javier (2017), "Tránsito al vacío", *Proceso*, 8 de octubre.
Szalkowicz, Gerardo (2017), "México qu(h)erido, *Rebelión,* 3 de octubre de 2017, disponible en <https://www.rebelion.org/noticia.php?id=232278>.
Toledo, Víctor M. (2017), "¡Poder ciudadano!, lo que el sismo nos dejó", *La Jornada*, 26 de septiembre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2027/09/26/opinion/028a2pol>.
Zibechi, Raúl (2017), "Pensamos para resistir, resistimos pensando", entrevista de Débora Cerutti y Mercedes Ferrero, en *La tinta,* 22 de septiembre, disponible en <https://latinta.com.ar/2017/09/entrevista-raul-zibechi-pensamos-resistir-resistimos-pensando/>.
Zibechi, Raúl (2017b), "Lo que aprendí del pueblo mexicano", *La Jornada*, 29 de septiembre, disponible en <www.jornada.unam.mx/2017/09/29/opinion/032a1pol>.

Desigualdad, poderes fácticos y movimientos de familiares de desaparecidos: el caso de Iguala

David Martínez Mendizábal*
Fabrizio Lorusso*

Introducción

Los poderes fácticos, a diferencia de los poderes instituidos legalmente, se definen con relación a las capacidades de algunos actores sociales que no están explícitamente reguladas en la ley; el poder que ejercen, por autoridad o por presión, se encuentra dirigido al logro de objetivos propios del grupo. Se trata entonces de poderes informales, derivados de las relaciones sociales, ejercidos de facto al margen de la ley para la defensa de un conjunto definido de intereses, de manera legal pero también ilegal, por individuos o agrupaciones como por ejemplo los patronatos, un grupo castrense o paramilitar, los movimientos sociales y las ONG, las empresas transnacionales, las bandas del crimen organizado, las televisoras, entre otros.

La presencia de los poderes fácticos, el tipo y la fuerza de sus actividades e influencias, inciden profundamente en la calidad de la democracia y depende del grado de resistencia y solidez institucional del Estado (Aceves, 2013: 271). En México, los modernos caudillos regionales, el ejército, el clero, los latifundistas, los empresarios nacionales y extranjeros constituyen "poderes reales", en la definición que le dio Pablo González Casanova (1971:45-46). A éstos cabe agregar hoy las televisoras o, más en general, los consorcios mediáticos y los cárteles del narcotráfico.

En un contexto de graves desigualdades y pobreza, determinado por un modelo de desarrollo excluyente, la relación entre los poderes fácticos, sobre todo los del narcotráfico y las instituciones del Estado se ha vuelto perversa, ya que se ha pasado de la *captura* del Estado y la negociación a la *colusión* o *compenetración* entre la delincuencia organizada y una parte de los poderes públicos.

* Profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana-León.

El presente capítulo es un acercamiento a la relación entre la desigualdad en México y la emergencia de poderes fácticos ilícitos que capturan al Estado y los sectores sociales más vulnerables los cuales, sin embargo, han logrado posicionarse como actores relevantes en la arena política gracias a su capacidad de respuesta y organización ante la escalada de violencia y violaciones a los derechos humanos en el país, a raíz de la llamada *guerra al narcotráfico* empezada en 2007. El caso de los colectivos de familiares de desaparecidos es representativo, ya que gracias a la construcción de diferentes movimientos sociales y a una coyuntura particular —determinada por el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa y el dramático aumento de las desapariciones durante el gobierno de Enrique Peña Nieto— han sabido colocar sus demandas en la agenda gubernamental y crear un movimiento nacional importante.

El texto se divide en tres partes: la primera analiza la desigualdad y la exclusión como parte de un modelo socioeconómico y como caldo de cultivo para la erosión del tejido social y la emergencia de poderes fácticos como el narcotráfico. La segunda arranca de este diagnóstico y ahonda en la problemática de la desaparición forzada y por particulares, en las respuestas de la sociedad frente a este crimen y en el debate sobre la nueva Ley General en Materia de Desaparición. La tercera parte se basa en un trabajo de campo con entrevistas en profundidad en la ciudad de Iguala, realizado en 2017, aborda las principales condiciones y los mecanismos que, después de los hechos violentos del 26-27 de septiembre, influyeron en la realización de búsquedas ciudadanas de los desaparecidos, en la formación de la estructura, las primeras actividades y el imaginario del comité de familiares de *Los otros desaparecidos de Iguala*.

El capítulo concluye con un conjunto de tareas pendientes y de propuestas relacionadas con la participación de los movimientos sociales en la política pública.

La desigualdad y la exclusión como factores propicios para la descomposición social

La desigualdad social ha sido una característica constante en la historia remota y reciente de México, con trayectorias no lineales si se desglosan en las variadas desigualdades que la componen. Su permanencia como constante estructural es contraria al enfoque de derechos humanos, pues en el centro de la fundamentación de esta corriente de pensamiento —recientemente incorporada a la legislación mexicana— se encuentra la expresión social de la dignidad como elemento igualador y atributo constitutivo de toda persona.

La discusión sobre la igualdad como propósito explícito y vinculante para las acciones públicas ha sido retomada con más énfasis a raíz de la modificación del artículo 1º constitucional en el 2011, de modo en la que los derechos humanos se elevan a rango constitucional y se especifican las obligaciones del Estado mexicano. Según lo asentado al inicio de la Carta Magna (*DOF*, 2016), todas las autoridades en el ámbito de sus competencias se obligan a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) considera que la igualdad "es un principio normativo y el horizonte estratégico del desarrollo y una condición central no sólo para la superación de la pobreza, sino también para el goce efectivo de los derechos de toda la población (2016:14)".

La desigualdad de ingresos es un elemento sustantivo que se encuentra como factor principal para la explicación de otro tipo de desigualdades. La posesión de activos, de propiedades y de poder se encuentra asociada a la concentración del ingreso y es una condición de primer orden para la estratificación social y la diferenciación de clase.

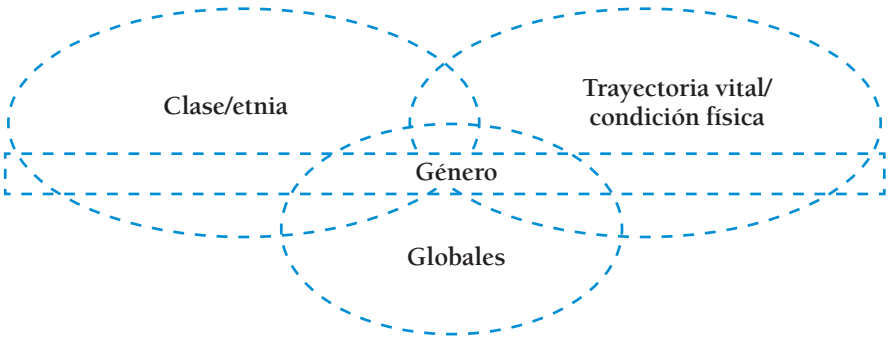
Una mala lectura de las valiosas corrientes conceptuales relacionadas con la pobreza multidimensional podría dar como resultado una sub valoración de la influencia de un escaso ingreso en la vulneración de los derechos sociales. Y aunque no es la única desigualdad ni puede considerarse de forma mecánica como elemento explicativo del resto de las desigualdades, no cabe duda que se encuentra en el centro de las explicaciones sobre dos factores relacionados con el tema que nos ocupa: la oferta de trabajo que los grupos fácticos delincuenciales promueven en las poblaciones carenciadas, particularmente en el sector juvenil; y las consecuencias de la precariedad en el tejido social en términos de descomposición y conflictividad.

La CEPAL sostiene al respecto que:

> […] las desigualdades que se manifiestan en los diversos ámbitos del desarrollo social en América Latina también están marcadas por los ejes de género, raza y etnia, así como por determinados momentos del ciclo de vida, como la infancia, la juventud, la vida adulta y la vejez. También son muy pronunciadas la heterogeneidad y las desigualdades territoriales en los países y en las zonas rurales y urbanas y entre estas (2016:19).

Si cada derecho incumplido coloca a las personas y grupos frente a riesgos sociales diversos, la figura 1 condensa buena parte de las desigualdades sociales más importantes que caracteriza a la población mexicana:

FIGURA 1
TIPOLOGÍA DE RIESGOS RELACIONADOS A DERECHOS HUMANOS



FUENTE: elaboración propia con base en Martínez (2016).

En la figura 1 se observan los entrecruces que puede haber en un grupo de ingresos escasos, indígena, en proceso de envejecimiento, ubicado en una región alejada de los servicios públicos indispensables, en una zona de riesgo ambiental y cruzado, todo ello con la desigualdad de género. O un joven con ingresos escasos o desempleado, habitando en un sitio sin servicios públicos y lejos de su centro de trabajo y sin seguridad social. La figura puede leerse de varias maneras desde el lente de los riegos y de la precariedad producto de la desigualdad.

La CEPAL y la UNESCO tienen aportes interesantes respecto a la desigualdad y su importancia para la sostenibilidad de nuestras sociedades:

> Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución del poder, de los recursos y activos productivos; una de sus manifestaciones más claras y evidentes es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo (CEPAL, 2016:18).
>
> El origen del aumento de las desigualdades económicas en los últimos años parece remontarse a los decenios de 1980 y 1990, cuando el modelo neoliberal llegó a ser predominante en los países occidentales [...] subyacente a este viraje económico, la llamada *teoría del goteo* partía de la hipótesis de que, en última instancia, las poblaciones pobres y vulnerables sacarían provecho de la lenta filtración de los beneficios del crecimiento económico generados por las fuerzas del mercado (UNESCO, 2016:4).

Con respecto a la matriz de la desigualdad, la lógica gubernamental con la que se ha pretendido lograr el desarrollo social en México no ha variado significativamente en más de 30 años y está lejos de este enfoque de derechos. Aunque para el 2012 hubo alternancia política en la Presidencia de la

República, el modelo de desarrollo dominante no varió, como tampoco cambiaron los vínculos con los poderes fácticos de la esfera económica, ampliamente beneficiados con la dinámica real del poder político.

Se evidencia una contradicción entre la modificación constitucional que obliga a adoptar en todos los ámbitos de la acción gubernamental un enfoque de derechos, sobre todo en la vertiente de los derechos sociales y la lógica con que el planteamiento neoliberal pretende lograr el bienestar. Hay un acuerdo general sobre la bondad del enfoque de derechos, pero no en el cómo lograrlo, y esto incluye la postura sobre si las estrategias de acción pública deben estar dirigidas a la disminución de la desigualdad, afectando a los sectores —que como se expone en los siguientes párrafos —se han apropiado inequitativamente de la riqueza social generada durante décadas.

El énfasis puesto en este artículo sobre la desigualdad, implica una postura conceptual en donde los sectores empobrecidos y en general las y los excluidos sociales, se encuentran articulados estructuralmente con un pequeño grupo que se beneficia de la desigualdad. El acaparamiento de unos cuantos, sea de privilegios, capital, oportunidades, posesiones, o todo junto, provoca la escasez que vive el resto de la población.

La Ley General de Desarrollo Social le ha asignado al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social[1] (CONEVAL) la tarea de medir la pobreza, evaluar la política social y orientar las políticas públicas conforme a las recomendaciones que suele emitir periódicamente. De la medición por ingreso se ha transitado a la medición multidimensional, por considerar que arroja una visión mucho más amplia de los diferentes tipos de pobrezas experimentadas por los grupos de mayor situación de precariedad en México; sin embargo, no ha dejado de insistir y documentar la relevancia del ingreso para comprender el bienestar o malestar de la población.

A contrapelo de las corrientes conservadoras que han gobernado el país durante los últimos decenios, el CONEVAL ha puesto énfasis no sólo en la reducción de la pobreza, sino que la vincula directamente con el problema de la desigualdad.

En su más reciente informe señala que:

[1] Por mandato legal, el CONEVAL se obliga a presentar informes cada dos años sobre la pobreza a escala país y entidades federativas, y cada cinco con datos desagregados por municipios. Para ello se alimenta de los datos producidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El reporte correspondiente al 2015 no fue publicado en su momento porque el INEGI modificó el procedimiento para registrar los ingresos de los hogares. El reporte ya ha sido publicado en agosto de 2017 y han surgido planteamientos como los de Boltvinik y Damián (2017), que han cuestionado las proyecciones realizadas por el CONEVAL, dado que consideran una subvaluación del número y porcentaje de pobreza en nuestro país, lo que implica un mayor agravamiento del problema de desigualdad en México.

> México ha logrado numerosos avances en materia de desarrollo social en las décadas recientes […] no obstante, el país aún enfrenta retos importantes como abatir el nivel de la pobreza extrema, reducir la desigualdad social y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de las y los ciudadanos (CONEVAL, 2016:21).

Sin desconocer los avances sociales reportados por el CONEVAL, el ritmo con el que se camina está muy por debajo de la magnitud del déficit los derechos sociales de la población, y una de las razones radica en la ausencia de políticas públicas y privadas vinculadas a la disminución de la desigualdad. No se producen las mismas estrategias si las políticas públicas se establecen con propósitos compensadores, subir el nivel de vida de las y los marginalizados y empobrecidos, que si se adopta como premisa de la pobreza el desigual reparto de recursos, bienes y activos.

La desigualdad salarial en México agrupada por deciles ha sido reportada consistentemente por INEGI, pero para el 2015, Esquivel (2015) hace un aporte inédito, pues desmenuza en percentiles el proceso de acumulación de riqueza en México.

Este informe de Esquivel, a diferencia de otros estudios exploratorios en donde se considera el comportamiento del decil de ingresos más alto de la población con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), indaga, sustentado en las cuentas nacionales, qué es lo que sucede en el 1% más rico de la población y los coloca en el contexto de los resultados de las privatizaciones ocurridas en el país durante las décadas de los ochenta y los noventa: "mientras el PIB per cápita crece a menos del 1% anual, la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se multiplica por cinco" (Esquivel, 2015:5).

El reporte de Esquivel tiene cinco consideraciones sustantivas para la explicación del comportamiento del ingreso y de los medios para apropiárselo:[2]

> 1ª "México tiene un Coeficiente de Gini de 0.483, mientras que el promedio de […] otros países es de sólo 0.404 […] Al ordenar a los países por desigualdad ascendente, México ocupa el lugar 107 de una muestra de 132 países; es decir, 80% de los demás países tienen menor desigualdad […] México está dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo" (Esquivel, 2015:11).
>
> 2ª "Entre mediados de los noventa y 2010 disminuyó significativamente la desigualdad del ingreso en México, pero […] la magnitud de la desigualdad

[2] Este resumen del estudio de Gerardo Esquivel aparece en una versión más extensa en Martínez (2016b).

en México es mayor de lo que era a principios de los ochenta" (Esquivel, 2015:13).
3ª "México es el país […] en donde al 1% más rico le corresponde un mayor porcentaje del ingreso total (21%). En otros países, este porcentaje fluctúa en un promedio cercano al 10%" (Esquivel, 2015:15).
4ª "Hasta 2002, la riqueza de los cuatro principales multimillonarios de México representaba únicamente alrededor de 2% del PIB mexicano. Sin embargo, a partir de 2003 inició un ascenso que para el lapso 2011-2014 alcanzó un promedio de 9% del PIB; es decir, 4.5 veces lo que representaba en los primeros años del periodo" (Esquivel, 2015:18-19).
5ª "A partir de 1981 y 2012, la participación del capital en el ingreso nacional aumentó del 62% al 73% y la del trabajo disminuyó del 38% al 27%. Todo lo anterior favorece en 11 puntos porcentuales al ingreso nacional a favor del capital y a costa del trabajo […] en una parte al menos, explica la creciente desigualdad del ingreso" (Esquivel, 2015:24-25).

Las fortunas de las cuatro personas con más riqueza en México están vinculadas a la privatización de bienes públicos, como los sectores de las telecomunicaciones y la minería, lo que indica la estrecha relación entre las decisiones políticas y la acumulación de riqueza.

Las polarizaciones de las oportunidades de tener una vida buena hacen pensar que el camino por el que se transita actualmente no abatirá los problemas ancestrales como, por ejemplo, los observados en entidades como Guerrero.

Según CONEVAL (2017), el porcentaje de pobreza en esa entidad ha tenido la siguiente trayectoria: 67.6 en 2010, 69.7 en 2012, 65.2 en 2014 y 64.4 en 2016. Y en millones de personas: 2 330.0 en 2010, 2 442.9 en 2012, 2 315.4 en 2014 y 2 314.7 en 2016, es decir, del 2012 al 2106 aumentó el número de personas en situación de pobreza en Guerrero. Las políticas públicas y privadas contemporáneas no tienen respuestas adecuadas para disminuir la desigualdad ni abatir la pobreza. Se entiende entonces el contexto social proclive a la intervención de los grupos fácticos, algunos delincuenciales, en razón al conjunto de carencias de una población desarticulada ante un Estado ausente, incapaz de asegurar los derechos de la población. La relación entre pobreza y delincuencia por supuesto no es mecánica, sino que se encuentra atravesada por mediaciones complejas, relacionadas con la organización social de base y el relajamiento de las instituciones responsables de la seguridad.

La polarización social ha provocado la incorporación de nuevas desigualdades a otras ya crónicas, conformando un panorama crítico para el cumplimiento de los derechos sociales y ha instalado, entre otras, una preocupación,

por lo que Medina (2015) ha apuntado con contundencia que el neoliberalismo es el ambiente perfecto para el narco:

> El problema del narco y sus actividades criminales asociadas, que generan un severo problema de violencia e inseguridad, se encuentran íntimamente ligados al modelo económico y político de México. No es un fenómeno contingente […] sino es principalmente uno de orden económico y pro sistémico. En otras palabras, su florecimiento en los últimos años se ha nutrido de la lógica del modelo económico y contribuye en parte a su continuidad (s/p).

En el orden simbólico y político es conveniente puntualizar que aunque el neoliberalismo como programa intelectual y como programa político no han eliminado al Estado, lo han trasformado de manera que facilite "las leyes, arreglos institucionales, criterios de política económica, fiscal… con el propósito de frenar y contrarrestar el colectivismo en aspectos muy concretos… hay una idea neoliberal de la economía, aspecto más conocido, pero también de la educación, de la atención médica y la administración pública" (Escalante, 2015:18).

La desestructuración del Estado y su continua reestructuración fallida para atender los problemas de seguridad y violencia, la ruptura de las relaciones sociales en comunidades, colonias y comunidades, la impunidad, el ejercicio del poder por parte de grupos fácticos ante los vacíos y ausencias de la autoridad formal, la concentración del poder, del dinero y del capital y la individualización de la sobrevivencia son factores fundamentales para comprender el horizonte complejo de la vida de millones de mexicanos y mexicanas.

Lo asentado por Medina se relaciona también con la construcción de un contexto adecuado para las desapariciones, pues:

> […] el capital que se pone en juego en el campo de las desapariciones forzadas en México es, por un lado, la eliminación radical de esa práctica horrorosa que supone un delito de lesa humanidad y, por el otro, su prevalencia en medio de la impunidad que favorece los mecanismos de explotación y despojo que realizan las grandes empresas trasnacionales en territorio nacional con la complicidad de ese entramado de intereses entre el crimen organizado y lo que algunos siguen llamando estado y que, de alguna manera, diremos los términos de esa ruptura institucional que hace prevalecer más los intereses de un campo de poder, que de un espacio social, de gente común y corriente que padece los efectos de más de 30 años de políticas neoliberales (Velasco, 2017:21).

País de desaparecidos: respuestas de la sociedad y Ley General en Materia de Desaparición

La crisis de seguridad y la erosión del tejido social que ha experimentado México en la última década están íntimamente relacionadas con los crecientes niveles de desigualdad, con las condiciones endémicas de pobreza y con un progresivo abandono de tareas y funciones por parte del Estado, coincidente con el planteamiento neoliberal del *Estado funcional* a la reestructuración de la economía, que según Buscaglia va acarreando la profundización de *vacíos de poder* y debilidades institucionales, manifiestas en sistemas judiciales colapsados, altos niveles de impunidad, sistemas fallidos de control patrimonial y de prevención social de los delitos (Buscaglia, 2013). Este contexto es propicio para que la articulación de intereses entre el crimen organizado y los funcionarios públicos quede impune e, incluso, se refuerce a partir de un nuevo equilibrio de fuerzas en que los grupos de los poderes fácticos, especializados en el jugoso negocio del tráfico nacional e internacional de enervantes y también diversificados en más de 20 tipologías delictivas, adquieren el mando ante autoridades parcialmente cooptadas, infiltradas o corrompidas (Encinas, 2016:27). Esto es particularmente evidente en el caso de violaciones graves a los derechos humanos como son: las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada de personas.

La desaparición forzada de personas y la desaparición hecha por particulares, frecuentemente confundidas por los medios y las autoridades con los *extravíos* o los *secuestros*, son tipificadas en distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Tan sólo con la aprobación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en México —el 12 de octubre de 2017— se tipificaron de manera uniforme en todas las entidades, ya que antes cinco estados no contemplaban este crimen en sus códigos penales. La nueva Ley en su artículo 27 establece que:

> […] comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte o su paradero (Cámara de Diputados, 2017).

Las penas previstas son de 40 a 60 años de prisión para servidores públicos y de 25 a 50 años para particulares, y se prevé la creación de un Sistema

Nacional de Búsqueda de Personas, un Consejo Ciudadano, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas y un Registro Nacional de Fosas Comunes y Clandestinas.

La inclusión de la desaparición cometida por particulares es relevante y tiene que ver con la naturaleza de este crimen que ha ido cambiando en el tiempo, porque si bien persisten las desapariciones cometidas por servidores públicos como policías o militares, y las que se conciben como parte de un mecanismo de represión que impide la verdad y la memoria al ocultar el crimen y sus responsables en el contexto de conflictos sociales y políticos, también se han extendido modalidades diferentes, en que el actor principal es el crimen organizado, o mixtas, en que hay colusión de agentes estatales públicos con el hampa (Robledo, 2016:94).

Los crímenes de desaparición de personas en México están profundamente relacionados con el deterioro de las condiciones de vida de la población y con el paulatino ascenso de los poderes fácticos del narcotráfico. Se han proyectado en la arena mediática internacional a raíz de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa la noche del 26-27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero. El caso Iguala-Ayotzinapa sigue abierto, pues no ha habido ninguna sentencia condenatoria, y la comunidad internacional ve con preocupación el deterioro de los derechos humanos en México (Alto Comisionado DDHH ONU, 2015).

En 2011, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) también logró una visibilidad importante, al dar voz a las víctimas de la *guerra a las drogas*, la estrategia de combate militarizado al narcotráfico lanzada el 11 de diciembre del 2006 por el entonces presidente de la República, Felipe Calderón (Bataillon, 2015). Un imponente movimiento social se organizó en torno a la figura del poeta Javier Sicilia, cuyo hijo, Juan Francisco, había sido asesinado por miembros del crimen organizado el 27 de marzo de 2011 en Cuernavaca. El MPJD consiguió visibilidad, presencia masiva en las calles del país y pudo influir en la agenda legislativa, impulsando la Ley de Víctimas ante el Congreso y el Ejecutivo, así como las propuestas para su mejoramiento (CNN, 2013).

La tasa de homicidios por 100 mil habitantes se había casi triplicado entre 2007 y 2011: de 8.24 por 100 mil habitantes a 23.88 por 100 mil habitantes) (INEGI, 2011), mientras que en el discurso político dominante, en la mayoría de los medios de comunicación y en la opinión pública se había normalizado la retórica belicista del Ejecutivo, la cual tendía a justificar la oleada de violencia como un mal necesario para *ganar la guerra*. Frente a ello, los familiares de decenas de miles de asesinados, desplazados, deportados, migrantes y desaparecidos, que habían sido definidos por el entonces titu-

lar de la SEDENA como *daños colaterales* de la guerra a las drogas (Ballinas, 2010), estaban reivindicando el derecho a unirse y a pedir que sus seres queridos no fueran llamados *bajas* o tachados de *criminales* o *narcos* por los medios de comunicación y las autoridades (*Proceso*, 2011).

Los ataques, a veces mortales, contra varios militantes, el agotamiento fisiológico del empuje inicial, tras el regreso del PRI a la presidencia en 2012, contribuyeron a un progresivo repliegue del MPJD que, sin embargo, ha legado al país muchos movimientos, nuevos discursos y prácticas para la defensa de los derechos humanos (Ballinas, 2016) que componen el cuadro de la lucha para obtener justicia, verdad y reparación del daño, así como para mejorar la Ley de Víctimas (Org. de la Soc. Civil y Colectivos de Familiares, 2016). Dentro de estos grupos, los de familiares de desaparecidos han ido adquiriendo mayor relevancia a raíz de la lucha de los padres y madres de Ayotzinapa.

Según datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), al corte del 31 de julio de 2017, la cifra acumulada de desaparecidos en México era de 33 382, de las cuales 32 277 fueron del fuero común, responsabilidad de las fiscalías estatales, y 1 105 del fuero federal, bajo responsabilidad de la PGR (RNPED, 2017). El 73.7% son de sexo masculino y el 26.3% femenino, el 41% tiene entre 15 y 29 años de edad. Las entidades con más casos son: Tamaulipas con 5 943, el Estado de México con 3 832 y Sinaloa con 2 852; y no hay ningún estado que esté exento del fenómeno (CNN Español, 2017; *La Jornada*, 2017:5). Según la red, de más de 70 organizaciones que conforman el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, sólo dos de cada diez desapariciones llegarían a denunciarse y a incluirse en las cifras mencionadas anteriormente, mientras que otros colectivos de familiares estiman una cifra negra del 50% de los casos y denuncian, al respecto, la grave falta de información sobre los migrantes centroamericanos desaparecidos (Miranda, 2017). Pese al incremento constante del número de casos y de las denuncias por secuestro y desaparición, según documentó Amnistía Internacional, no se ha dictado sentencia alguna por desaparición forzada cometida entre 2006 y 2015 (Amnesty International, 2015:9).

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada y por Particulares es producto del esfuerzo de decenas de colectivos de familiares de víctimas y pretende subsanar en parte los vacíos legales e institucionales antes señalados. La norma llega a substituir todas las leyes estatales y federales sobre desaparición de personas y reconoce el delito como extremadamente grave, permanente e imprescriptible (*Expansión*, 2017). El texto fue elaborado por los legisladores en colaboración con los colectivos de familiares, entre los cuales destacan los más de 70 del Movimiento por Nuestros Desapare-

cidos, nacido en marzo de 2015 para incidir en materia legislativa (Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, 2015), y su aprobación parlamentaria recibió los elogios de organizaciones como Naciones Unidas, la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), Amnistía Internacional y Cruz Roja. La mayoría, sin embargo, señaló que sólo se trata del primer paso, que los patrones estructurales y la impunidad detrás de las desapariciones siguen vigentes y que mucho dependerá del presupuesto para su aplicación (Olivares, 2017:6).

Según las 15 organizaciones de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada en México (que surgió en 2010 por iniciativa de defensores de derechos humanos, como el Comité Cerezo, y de familiares, como el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos *Hasta Encontrarlos*, entre otros, para pedir la restitución con vida de los desaparecidos y trabajar en una ley que prevenga, erradique y castigue estas violaciones), el balance de la Ley es positivo pero insuficiente. Sostienen que el Estado promovió un texto en que todavía se garantiza impunidad a los perpetradores, se amputaron las demandas de las víctimas y se les amenazó con que si la Ley "no era legitimada por las familias, no se aprobaría nada" (Comité Cerezo, 2017).

La Campaña, con base en estándares internacionales, pide que se incluyan: un registro de víctimas de desaparición *forzada* y no sólo de desaparecidos en general; castigos específicos para superiores jerárquicos de servidores públicos que cometan materialmente el delito, como lo mandata el artículo 6 de la Convención Internacional contra la Desaparición Forzada; un mecanismo integral de búsqueda de personas desaparecidas y de investigación de casos, no una simple comisión con atribuciones generales; la creación de un Instituto Autónomo de Ciencias Forenses como órgano independiente, y no tan sólo un Banco Nacional de Datos Forenses que reúne los servicios forenses de las procuradurías; una instancia de búsqueda inmediata específica sobre las desapariciones forzadas del periodo de la guerra sucia; la previsión de que la implicación de militares en estos delitos sea juzgada por la jurisdicción civil; la reclasificación de delitos, para que los casos pasados que no fueron catalogados como desaparición forzada puedan ser reconsiderados; un mecanismo independiente de ayuda a las víctimas de desaparición forzada, por ejemplo para conseguir peritos o hacer búsquedas, pues ahora para todo esto se remite a la Ley General de Víctimas y a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), las cuales han sido blanco de numerosas críticas desde su implementación en 2013 (Ángel, 2017).

La Campaña tiene un enfoque que interpreta y enmarca la problemática en un cuadro de violencia estructural que abarca las desapariciones desde la década de 1960 hasta la fecha, y las ubica en un contexto histórico y político amplio en el cual la lucha de la sociedad civil por la verdad, la justicia,

la reparación y la no repetición ha sido la impulsora real de la Ley, ante instituciones inertes, pero ha sido blanco de represiones y estigmatizaciones que exigirían un marco legal más estricto (Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, 2017).

La situación social y económica del país a partir de la presidencia de Felipe Calderón —por lo que atañe a la escalada de la violencia— y desde antes, con referencia a la introducción del modelo neoliberal tras la crisis de 1982, ha motivado el surgimiento de un número creciente de protestas y descontentos sociales desde distintos sectores de la población (Bizberg y Zapata, 2010). De hecho, en coincidencia con las apremiantes demandas sociales y con la exigencia de conciliar desarrollo humano y económico con el pleno respeto de los derechos humanos en nivel estructural, se han multiplicado las investigaciones y propuestas sobre modelos alternativos y más incluyentes que van desde la reconstrucción del Estado de bienestar y del pacto social (Sánchez, 2008) al enfoque de seguridad humana (Angarita, 2016) y de desarrollo sustentable (Gutiérrez, 2007).

Entre los movimientos sociales fueron creciendo los grupos de familiares de víctimas que —organizados como actores colectivos— han articulado imaginarios que desafían los dominantes y muestran el desbordamiento de las instituciones y del modelo socioeconómico vigente ante la violencia y a la desaparición de personas, moldeando nuevas identidades colectivas en su batalla por la *historicidad* (Touraine, 1981) e indicando vías alternativas de conceptualizar la realidad, como lo plantea la literatura sobre Nuevos Movimientos Sociales (Melucci, 1985).

De los 43 a los otros: el caso del comité Los otros desaparecidos de Iguala

En la noche del 26-27 de septiembre de 2014 un grupo de estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, Guerrero, que estaba en la ciudad de Iguala para recolectar fondos y tomar unos autobuses para participar en la marcha anual del 2 de octubre en la Ciudad de México, sufrió una serie coordinada de agresiones por parte de la policía municipal, de otros servidores públicos y de miembros de la organización criminal Guerreros Unidos. Los ataques, precedidos por una actividad de monitoreo de los movimientos de los muchachos a través del C4 de Iguala (Centro de Comando, Control, Comunicación y Cómputo), duraron casi cuatro horas y participaron indirecta o directamente integrantes de las policías locales de Iguala, Cocula y Huitzuco, de la federal, la ministerial y la estatal, y del 27 Batallón del Ejército (Hernández, 2016). El balance de la *noche de Iguala* fue brutal: 43 desapa-

recidos, seis muertos, cuarenta heridos y más de 180 víctimas de violaciones a derechos humanos.

Actualmente, las peticiones de los papás de los chicos y de los movimientos solidarios se resumen en la presentación con vida, la verdad y la justicia sobre los muchachos, además de los cuatro puntos que el Grupo Interdisciplinario de Expertos Internacionales (GIEI) de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) pidió que el Estado mexicano investigara: el papel del ejército; la telefonía celular y las llamadas salidas de los aparatos de los normalistas después de su desaparición; el papel de la policía de Huitzuco, que se habría llevado un grupo de estudiantes; el quinto camión que fue tomado por los normalistas y que habría sido cargado con heroína, siendo el móvil probable de la agresión (GIEI, 2016).

Después de los hechos de Iguala, a raíz del hartazgo y el empoderamiento de sectores de la sociedad civil en el país y en Guerrero, se dio la "explosión de una verdadera insurrección social con el movimiento por los 43, con el boicot a las elecciones estatales del 2015, con el surgimiento de nuevos grupos armados de policía comunitaria y de colectivos de buscadores de fosas clandestinas", como lo describe el documentalista francés Ludovic Bonleux, autor del filme Guerrero (Bonleux, 2017).

Iguala vivió un periodo convulso e inédito. El estremecimiento por los 43 y la búsqueda de los estudiantes movió la organización popular y, en un principio, a partir del 8 de octubre, unos 500 integrantes de la policía comunitaria UPOEG (Unión de los Pueblos Organizados del Estado de Guerrero) llegaron a la ciudad para organizar búsquedas en los cerros, causando revuelo en los medios y la población local (Cano, 2014:7).

A los comunitarios se sumaron también ciudadanos igualtecos, mientras que otros más acudían a ellos para hablarles de su propio caso, de la desaparición de algún familiar y pedir ayuda. Dado que se habían hallado muchas fosas con restos que no eran de los 43, tras la progresiva retirada de la gran mayoría de los miembros de UPOEG de la zona, cada vez más brigadas fueron llevadas a cabo por habitantes locales que fueron estructurando un movimiento social con una identidad y finalidades propias. A principios de noviembre de 2014, se integró con unas 300 familias el *Comité de Familiares de Víctimas de Desaparición Forzada,* que luego sería el Comité de *Los otros desaparecidos de Iguala* o, coloquialmente, *El Comité*, *El grupo*, *Los otros de Iguala* o *Los otros*, justo porque se trataba de familiares de *otras* víctimas que no eran los 43 y no habían recibido la misma atención por parte de los medios de comunicación y las autoridades (EMAF, 2016:7).

¿Cómo lograron organizarse en un contexto tan complicado y peligroso? Las desapariciones y las fosas eran una realidad notoria en Iguala, pero no se había denunciado. La inhumación clandestina de personas se puede inter-

pretar como un mecanismo pedagógico que prevé que los cuerpos sean encontrados en un momento o coyuntura determinados, que evidencia la precariedad de la vida en el país, crea nuevos ritos y formas de socialización en la población y esconde detrás de sí distintas estrategias, intereses económicos, actores y modalidades de sembrar el terror (González y Chávez, 2017:68-69). Después de septiembre de 2014, sin embargo, hubo factores coyunturales, estructurales y culturales que abrieron las puertas a un nuevo movimiento de familiares de víctimas que se dedicaba a buscar fosas en los cerros y romper la cortina de silencio preexistente.

Coyunturas

En primer lugar, la desaparición de los 43 normalistas proyecta a los habitantes de esa ciudad en el centro de la arena mediática y política, y los puso en contacto directo entre sí y con activistas y redes de fuera. La situación se define por la eficacia de las primeras acciones llevadas a cabo por UPOEG, solidarios y por la PGR, quienes empiezan con muchas fosas durante el mes de octubre.

Varios actores llegan a colaborar y estrechar vínculos de confianza. El sacerdote de la parroquia local de San Gerardo Mayela, padre Óscar Mauricio Prudenciano, concede sus espacios para reuniones y actividades de familiares de desaparecidos y da hospedaje a los miembros de UPOEG. Bajo el liderazgo del comandante de la policía comunitaria, Miguel Ángel Jiménez Blanco, quien supo ganarse la confianza de informantes locales que conocían los sitios de inhumación de los cuerpos, desde octubre de 2014 se forman los primeros equipos de búsqueda en Iguala y sucesivamente varios buscadores, como Mario Vergara y su hermana Mayra, aprenden de él las técnicas principales para encontrar fosas y excavar (Acuña, 2015).

El 8 de noviembre de 2014, Julia Alonso Carvajal, madre del joven Julio Alberto López Alonso, desaparecido en enero de 2008, ofrece a los familiares de Iguala 500 pruebas de ADN gratuitas, financiadas por el Consejo Británico de Ciencia y Tecnología y la Universidad de Durham, en Inglaterra (Tonantzin, 2014). El ofrecimiento, promovido en radios y periódicos locales, fue oficializado públicamente en el sótano de San Gerardo el día martes 11 de noviembre en una reunión que (frente a unos 60 familiares de desaparecidos) fue presidida por la misma Alonso, padre Óscar y la psicóloga Xitlali Miranda Mayo, quien ha sido una de las principales organizadoras y la portavoz del Comité hasta agosto del 2016, cuando fue separada de la organización (Cuevas, 2016). El Comité se constituyó como Asociación Civil (*Los otros desaparecidos de Iguala, A.C.*), bajo el liderazgo del presidente, Joel Díaz Díaz, y de la secretaria, Adriana Bahena Cruz, lo cual significó un

progresivo cambio de prioridades: disminuyeron las actividades de búsqueda de fosas y restos en los cerros, y aumentaron las diligencias frente a las autoridades estatales y federales y a la CEAV relacionadas con medidas compensatorias y de reparación del daño para las víctimas.

A partir del 11 de noviembre de 2014, todas las reuniones de los familiares y de los organizadores del Comité se realizan los martes en la mañana, mientras que las búsquedas terrestres se hicieron todos los días hasta enero del 2015, y después todos los domingos. La voz se corrió hasta que el movimiento contó con más de 400 familias participantes. El nombre de *Los otros desaparecidos* surge porque Mayra Vergara, junto a su hermana Magdalena, al conocer que los cuerpos de los normalistas no están en las primeras fosas halladas cerca de Iguala a principios de octubre del 2014, toma la iniciativa de plantarse frente al palacio municipal para denunciar la desaparición en 2012 de su hermano Tomás, un taxista de Huitzuco, y exigir que sea buscado como ocurre con los 43 (Periodistas de a pie, 2017). Allí entra en contacto con integrantes de la UPOEG y con periodistas de la cadena televisiva Univisión, quienes graban un documental sobre su caso que se titula *Los 'otros' desaparecidos de Iguala*, justo para remarcar que, además de los estudiantes, Guerrero y México tienen un problema enorme que afecta a miles más (*Univision*, 2014).

El de Mayra es un ejemplo de cómo las personas pudieron perder el miedo, empoderarse, juntarse, realizar acciones colectivas de protesta, integrarse a redes, salir a buscar a sus seres queridos incansablemente, destapando una verdadera cloaca de terror, impunidad y colusión político-mafiosa, y finalmente exigir la protección y la asistencia de las autoridades. Fue determinante el hecho de poder acudir diariamente a las instalaciones de la parroquia de San Gerardo, especialmente su sótano para las primeras juntas y una palapa enorme llamada *el huerto*, junto a los patios y pastos externos, y poder organizar un comedor comunitario, además de participar en búsquedas ciudadanas por los cerros de Iguala y en reuniones semanales de tipo organizativo. Las instancias como la PGR, la CEAV, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los Ministerios Públicos llegaron a prestar sus servicios, por ejemplo el levantamiento de actas y denuncias, entre otros trámites, dentro de la parroquia-sede del Comité, que era frecuentada constantemente por periodistas y defensores de derechos humanos mexicanos y extranjeros.

En los primeros cuatro meses de vida, periodo de gestación y madurez del movimiento, *Los otros* logran una gran proyección mediática, hallan más de 100 fosas y decenas de cuerpos cuyos ADN son analizados por las autoridades. En el transcurso del 2015 nacen otros colectivos, como el Solecito de Veracruz y las Rastreadoras de El Fuerte de Sinaloa, que se inspiran en el

trabajo de *Los otros de Iguala* o los visitan para adaptar su experiencia a la realidad de otras entidades. En 2016 y 2017, como resultado de estos enlaces, se integran tres Brigadas Nacionales de Búsqueda de Desaparecidos con buscadores de diferentes estados que encontraron fosas y restos humanos en Amatlán, Veracruz y en Sinaloa.

En el informe *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México* (González y Chávez, 2017), basado en registros de los medios de comunicación y realizado por académicos de la Universidad Iberoamericana México, se plantea la hipótesis de que en las zonas en donde hay fosas, la gente aprende a coexistir con las inhumaciones clandestinas y llega a revelarlo sólo en momentos específicos, porque de otra forma, el hallazgo de fosas podría trastocar aún más a la comunidad y en cambio, hay momentos en que los propios familiares definen su voluntad de exigir exhumaciones o buscar por su cuenta, o bien se da una coyuntura particular, como fue el caso de Iguala, que cambia el *status quo*.

Estructuras

Entre los factores estructurales en la región están la desigualdad y la pobreza de ingresos y de acceso a derechos sociales, que afectaba el 65.2% de la población en 2014, con 24.5% del total en pobreza extrema; y el 64.4% en 2016, con 23% en pobreza extrema) (CONEVAL, 2017). Guerrero es una de las regiones históricamente más conflictivas, con tasas de homicidios dolosos de 71 cada 100 mil habitantes en 2016, las cuales triplican el promedio nacional (Chávez, 2017), además de ser un nudo de tráficos ilícitos, especialmente de opiáceos como la heroína y de explotaciones mineras transnacionales (SGM, 2016), lo cual hace de la entidad una olla en ebullición. Se ha señalado incluso la hipótesis de que en el estado se ha dado una continuidad de los patrones de violencia política y social, y de los poderes institucionales y fácticos involucrados, desde la década de 1970 hasta la actual, al transitar de la *guerra sucia* a la *narcoguerra* (Illades y Santiago, 2014).

Entre 2009 y 2014 se encontraron en México 390 fosas clandestinas con 1 418 cuerpos y 5 786 restos en 23 estados y, cruzando los datos de fiscalías, la cifra podría crecer hasta 1 075 fosas clandestinas y 2 014 cuerpos exhumados. Si se aplica la misma metodología a los reportes de prensa sobre fosas en 2015 y 2016, habría 180 fosas más, 141 cuerpos y 38 340 restos: esto sin contar el caso de Iguala (González y Chávez, 2017:30, 59, 81). En este contexto, Guerrero es el estado con más fosas y el único con fosas detectadas en cada uno de los seis años cubiertos por la investigación. Le siguen Jalisco, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, que concentran el 62.56% del total. Esta situación describe la persistencia de un fenómeno delictivo

muy radicado en la región de Iguala y en Guerrero en general. De hecho, la investigación muestra cierta correspondencia entre los hallazgos de fosas y restos y las tasas de delitos graves, y destaca que:

> […] al igual que lo observado con los homicidios en el país, el comportamiento respecto al hallazgo de fosas clandestinas es similar a la tasa registrada de personas extraviadas o desaparecidas. Esta evolución coincide en el incremento de casos, que tienen en 2011 los picos de violencia con relación a los hallazgos de fosas, homicidios y personas extraviadas o desaparecidas registradas en el RNPED (González y Chávez, 2017:41).

Cultura e imaginario

Para el caso de Guerrero, existe una tradición y un imaginario de lucha y resistencia popular transmitidos culturalmente (Barrera y Sarmiento, 2006), reflejados en ciertas prácticas e ideas de varios de los fundadores y primeros integrantes del Comité, así como unos procesos organizativos y redes que reforzaron la habilidad de generar resultados rápidamente y crear imaginarios válidos para los participantes del movimiento y el resto de la sociedad.

El lema impreso en el frente de las camisetas negras de los integrantes de *Los otros* es: "Te buscaré hasta encontrarte", una frase que resume la carga de significados y esperanzas que ha tenido la actividad de búsqueda en los cerros. La frase en el anverso, en cambio, es más triste, aunque también representa un lema identitario: la frase "Hijo, mientras no te entierre, te seguiré buscando" indica que los familiares quieren por lo menos sentirse en paz al descubrir el paradero de sus hijos, prefieren saber a dónde ir a llorar y darles digna y honrada sepultura, en lugar de estar como *muertos en vida*. Así lo detalla Miranda: "Ha sido tanto su desgaste, su caminar y su dolor que les entregan a su familiar y sienten alivio, sobre todo paz" (Lorusso, 2016).

No se trata, como para los papás de Ayotzinapa y otros movimientos, por ejemplo los históricos Comité ¡Eureka! o AFADEM, de obtener verdad, justicia y castigo a los culpables al grito de *¡Vivos se los llevaron, vivos los queremos!*, sino de buscar colectivamente el *tesoro*, un hueso o prenda de un ser querido. La carga subversiva y de denuncia no siempre es gritada, sino que se concreta en el puro acto de caminar y llorar junto a otros dentro de un movimiento de dolor y pérdida que destapa la cloaca que dejaron *los malos* coludidos con las autoridades. Se crean así en el grupo nuevas pertenencias y una mayor conciencia sociopolítica, por lo que las *desgracias* y los *duelos* pasan a ser vistos como *injusticias intolerables* (Turner y Killian, 1987), ante las cuales, sin embargo, ya es posible seguir buscando *hasta encontrarles* y despertar la atención del resto del país y del gobierno.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La difícil situación de México, por lo que concierne el respeto a los derechos humanos, los vacíos de Estado, el ascenso de poderes fácticos como *el narco* y la desigualdad creciente, ha sido encarada por parte de grupos sociales distintos y colectivos de víctimas a través de acciones colectivas que han tenido un gran impacto, sobre todo si consideramos los escasos recursos con que cuentan y las resistencias que encuentran. Las riesgosas brigadas de búsqueda en fosas, sobre todo a partir de la experiencia de *Los otros de Iguala*, que realizan los familiares de los desaparecidos, junto al imaginario de duelo, tenacidad y dignidad que los ha acompañado, son ahora un tema de relevancia mediática y política internacional, como lo muestran la aprobación de la nueva ley contra las desapariciones, la cantidad y calidad del material periodístico generado en los últimos años y la concienciación gradual de la sociedad civil sobre la necesidad de acercarse sin prejuicios a las víctimas en su búsqueda y en la reivindicación de verdad y justicia.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, es una oportunidad para que el Estado articule de manera sistémica todas sus instituciones para que no sólo se encuentre a las personas desaparecidas, sino se prevea aquellos factores estructurales intervinientes con el fin de evitar tal problemática, y lo que sostiene en este capítulo es que un elemento estructural fundamental es el de la desigualdad social.

Se han concatenado diferentes factores para su aprobación en el Congreso de la Unión, entre ellos es destacable la propuesta elaborada por familiares de personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos (2015). La participación de tan numerosas y destacadas organizaciones es un indicador que habrá de considerarse como un elemento que debe trascender la mera aprobación de esta Ley. ¿Cuántas veces una buena legislación no tiene buena aplicación por las omisiones de su ley reglamentaria o por qué el Estado no la acata en toda su magnitud? Como ejemplo se puede recordar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que una vez aprobada ha encontrado numerosos obstáculos para su aplicación e incluso, como toda legislación, ha requerido del movimiento feminista para subrayar las deficiencias en determinados aspectos.

La política pública sobre personas desaparecidas requerirá de un Poder Ejecutivo sensible a la aceptación de la magnitud del problema de desapariciones, de una implementación eficiente de los mecanismos legales diseñados y con recursos suficientes, de la producción de estadísticas confiables, de un Poder Judicial que dé certidumbre jurídica de las personas

desaparecidas y sus familiares, de una revisión periódica de la ley en la materia, pero sobre todo de una sociedad civil pujante con una participación no simulada en la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, como una exigencia y un derecho de las víctimas.

El enfoque diferencial, llamado así por la organización que articuló a familiares, ONG y academia, considera que acciones desarrolladas en casos de desaparición deben reconocer las particularidades, expectativas y necesidades del grupo de población con el que se trabaja, como el contexto social, político, económico, histórico y cultural, y la especificidad de las personas afectadas. Este calificativo de diferencial, hace referencia precisamente al centro del capítulo que ahora se comparte y que busca reconocer y dar respuesta a la vieja premisa de que no se debe tratar igual a los desiguales, no sólo en las consecuencias de un sistema polarizador e injusto sino en una búsqueda de estándares sociales acorde con un enfoque de derechos. Entre mayor es el empoderamiento de las sociedades convencidas de la bondad de este enfoque y con un Estado tendiente a la democracia incluyente, el tejido social será un obstáculo fuerte para la impunidad con la que actúan actualmente los grupos fácticos.

En este sentido, una academia comprometida tiene el deber social y moral de acompañar y apoyar a los colectivos y a los familiares, de seguir sus procesos de organización y de construcción de sentido y memoria sobre la desaparición, la búsqueda y el encuentro.

Bibliografía

Aceves González, F. (2013), "Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LVIII, núm. 217, pp. 269-280.

Acuña, C. (2015), "El comandante Migue: morir solo y traicionado", en *Emeequis*, 30 de octubre, pp. 30-40.

ADN Político (2013), "Peña Nieto se compromete a mantener diálogo con las víctimas", 9 de enero, México, disponible en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/01/09/pena-nieto-se-compromete-a-mantener-dialogo-con-las-victimas>.

Alto Comisionado Derechos Humanos de la ONU (2015), "Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos", Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015, Ciudad de México, México.

Amnesty International (2015), "Información para el Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU", Londres, Amnesty International Pu-

blication, disponible en <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/02/amr410012015es.pdf>.
Angarita Cañas, P. (2016), "Desarrollo, seguridad y derechos humanos. La reinvención de los invisibles", en A. Caldera Ortega y A. Chaguaceda Noriega, *Democracia en América Latina. Entre el ideal utópico y las realidades políticas*, México, Fontamara/Univ. de Guanajuato, pp. 83-106.
Ángel, A. (2017), "Registro inexistente, mandos sin sanción: 8 ausencias en la ley contra desaparición forzada", en *Animal Político*, 2 de mayo, disponible en <www.animalpolitico.com/2017/05/ley-desaparicion-forzada/>, consultado el 12 de octubre de 2017.
Ballinas, V. (2010), *La Jornada*, Sección Política, 13 de abril, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/13/index.php?section=politica&article=005n1pol>.
Ballinas, V. (2016), *La Jornada*, Sección Política, 18 de octubre, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/10/18/politica/007n3pol>.
Barrera, A. y Sarmiento (2006), "De la montaña roja a la policía comunitaria. Violencia y militarización en la montaña de Guerrero", en V. Oikión Solano y M.E. García Uharte, *Movimientos armados en México, siglo XX*, vol. 3, México, El Colegio de Michoacán-CIESAS, pp. 657-703.
Bataillon, G. (2015), "Las formas de la violencia en México: narcotráfico y corrupción", en *Nueva Sociedad*, pp. 54-68.
Bautista, C. (2017), "Entrevista con Cristina Bautista", 25 de julio, F. Lorusso, entrevistador.
Benítez Manaut, R. (2015), "Democracia, violencia y narcotráfico en México. Desafíos 2015", en *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 2, pp. 127-146.
Bizberg, I. y F. Zapata (2010), *Los grandes problemas de México*, vol. VI. Movimientos sociales, México, El Colegio de México.
Bolaños Vázquez, C.A. (2014), "Las experiencias de México durante la guerra al narcotráfico, 2006-2012", en *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, vol. 15, pp. 27-40.
Bonleux, L. (28/06/2017), "Entrevista con el documentalista Ludovic Bonleux", 28 de junio, F. Lorusso, entrevistador, Ciudad de México.
Buscaglia, E. (2013), *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Debate.
Cadena-Roa, J. (2016), *Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México, 2000-2014*, México, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
Cámara de Diputados (2017), "Proyecto de decreto CS-LXIII-II-2P-193 por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada", en

Gaceta Parlamentaria, Anexo I, Año XXX (4770-I), México, Cámara de Diputados.

Campa, H. (2016), *Revista Proceso*, 2 de noviembre, disponible en <http://desaparecidos.proceso.com.mx/7/>.

Cano, A. (2014), "Policías comunitarios buscan a normalistas cerro por cerro", en *La Jornada*, 9 de octubre, p. 7.

Chávez, L. (27/07/2017), "Aumentó 208% la tasa de homicidios de 2007 a 2016 en Guerrero: INEGI", en *Sur Acapulco*, 27 de julio.

CNN Español (13/09/2017), "México, el país donde hay más de 32 000 desaparecidos", 16 de septiembre, disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2017/09/13/mexico-el-pais-donde-hay-mas-de-32-000-desaparecidos/#0>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2016), "CIDH presenta plan de trabajo del Mecanismo de Seguimiento del asunto Ayotzinapa", 16 de noviembre, disponible en <www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/165.asp>.

Comité Cerezo (2017), "Una Ley General sobre desaparición forzada amputada, que se queda corta antes las miles de desapariciones forzadas, no es nuestra Ley", disponible en <https://www.comitecerezo.org/spip.php?article2894&lang=es>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2016), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*, México, Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2017), *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*, México, Coneval.

Cuevas, J. (2016), "Nuevos líderes de 'Los otros desaparecidos de Iguala' pretenden prohibir a las familias que sigan buscando fosas clandestinas", en *Api Guerrero*, 29 de agosto.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, H. Congreso de la Unión.

Encinas Rodríguez, A. (2016), *Drogas y poder. El fracaso de la política prohibicionista*, México, Fundación para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.

Equipo Mexicano de Antropología Forense (EMAF) (2016), *La importancia del proceso de investigación forsense en casos de desaparición forzada. Taller impartido al Comité Los Otros Desaparecidos de Iguala, Guerrero,*

2015, México, EMAF/Heinrich Böll Stiftun México, Centroamerica y el Caribe.
Escalante, F. (2015), *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México.
Esquivel, G. (2015), *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam.
Expansión (2017), "15 puntos clave de la nueva ley contra la desaparición de personas", en *Expansión*, 2 de mayo.
Familiares de Personas Desaparecidas (2015), *Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre Personas Desaparecidas en México*, s/d.
González Casanova, Pablo (1971), *La democracia en México*, México, Era.
González Núñez, D. y L. Chávez Vargas (2017), *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*, México, Universidad Iberoamericana-Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.
Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) (2016), *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*, México, GIEI.
Gutiérrez Garza, E. (2007), "De la teoría del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque disciplinario", en *Trayectorias*, vol. 9, núm. 25, pp. 45-60.
Illades, C. y T. Santiago (2014), *Estado de guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*, México, Era.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011), "Base de datos sobre mortalidad del INEGI", disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4>.
Lorusso, F. (2016), "No hay una verdadera solidaridad hacia las familias de desaparecidos", en *Noticias Aliadas*, disponible en <http://www.noticiasaliadas.org/articles.asp?art=7312>, consultado en 2017.
Martínez, David (2016), "Regimen de bienestar y política social con enfoque de deechos en América Latina", en Katya Rodríguez, Carmen Rosa Rea y Juan José Russo, *Ciudadanía y grupos vulnerables en México*, México, Fontanamara/Universidad de Guanajuato.
Martínez, David (2016b), "Desigualdad social y pobreza multidimensional en México. Revisión de los hallazgos de la Red AUSJAL", en *Revista Intervención*, núm. 6, noviembre, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado, pp. 19-29.
Medina, Salvador (2015), "Neoliberalismo mexicano: ambiente perfecto para el narco", en revista *Nexos*, 26 de enero, disponible en <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6733>, consultado el 10 de octubre del 2017.
Melucci, A. (1985), "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements", en *Social Research*, vol. 52.

Miranda Díaz, D.N. (2017), "Personas no localizadas: breve análisis estadístico de desaparecidos en México", en *Visión Criminológica-Criminalística*, vol. 5, núm. 17, enero-marzo, pp. 28-31.

Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (2015), "Sin las familias no", disponible en <sinlasfamiliasno.org/nosotros/>.

Oikión Solano, V. (2016), "Dilucidar el laberinto de la desmemoria en la historia reciente. La Comisión de la Verdad del estado de Guerrero", en *Cuicuilco*, enero-abril, vol. 65, pp. 41-70.

Olivares Alonso, E. (2017), "Defensores de derechos humanos celebran aprobación de la ley contra desapariciones", en *La Jornada*, 13 de octubre, p. 6.

Organización de la Soc. Civil y Colectivos de Familiares (2016), "IDHEAS", 26 de octubre, disponible en <http://www.idheas.org.mx/files/ReformaLeyV%C3%ADctimas.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2016), "Informe mundial sobre Ciencias Sociales", París, UNESCO.

Periodistas de a Pie (2017), "Después de los 43. Cosecha de huesos", 12 de octubre, disponible en <http://piedepagina.mx/despues-de-los-43.php>, consultado en octubre de 2017.

Redacción *Animal Político* (2016), "Crean la Brigada Nacional de Búsqueda de desaparecidos; su primera misión será en Veracruz", 8 de abril, México.

Redacción *La Jornada* (2017), "Hay 33 mil 382 personas 'no localizadas'", en *La Jornada*, 13 de octubre, p. 5.

Redacción *Proceso* (2011), "Las víctimas de la guerra contra el narco no son daños colaterales: Sicilia", en *Proceso*, 6 de abril, disponible en <http://www.proceso.com.mx/267515/las-victimas-de-la-guerra-contra-el-narco-no-son-danos-colaterales-sicilia>.

Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) (2017), "Datos Abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas", 31 de julio, RNPED.

Robledo Silvestre, C. (2016), "Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México", en *Íconos*, vol. 55, pp. 93-114.

Sánchez Tabarés, R. (2008), "El Estado en la globalización", en *Revista de Economía Mundial*, vol. 18, pp. 269-281.

Servicio Geológico Mexicano (SGM) (2016), *Panorama minero del estado de Guerrero*, México, Secretaría de Economía.

Tonantzin, P. (2014), "Rompen silencio y se organizan; crean comité independiente de víctimas", en *Excélsior*, 13 de noviembre, disponible en <http://

www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/13/992168>, consultado el 12 de octubre de 2017.

Touraine, A. (1981), *The Voice and the Eye. An Analysis of Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press.

Turner, R. y L. Killian (1987), *Collective Behavior*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Pentice-Hall.

Univisión (2014), *Los 'otros' desaparecidos de Iguala*, película.

Velasco-Yáñez, D. (coord.) (2015), *Ayotzinapa y la crisis del estado neoliberal mexicano*, Guadalajara, Jalisco, ITESO.

Trampas de desigualdad y cambios de régimen
volumen 16 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2019
en Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
México, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

CNU CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.
Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.
Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.

JP

9 786077 115038