

EL FUTURO DE MÉXICO AL 2035
UNA VISIÓN PROSPECTIVA

EL FUTURO DE MÉXICO AL 2035

UNA VISIÓN PROSPECTIVA

Manuel Perló Cohen
Silvia Inclán Oseguera
(coordinadores)



Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 2018

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas
Nombres: Perló Cohen, Manuel, editor. | Inclán Oseguera, Silvia, editor.
Título: El futuro de México al 2035 : una visión prospectiva / Manuel Perló Cohen, Silvia Inclán Oseguera (coordinadores).
Descripción: Primera edición. | México : Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
Identificadores: LIBRUNAM 1999849 | ISBN 9786073004657
Temas: México -- Condiciones sociales -- Siglo XXI. | México -- Política y gobierno -- Siglo XXI. | Predicciones sociales -- México.
Clasificación: LCC HN113.5 F87 2018 | DDC 306.0972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto y de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Queda prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

Primera edición: 2018
D.R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, 04510. Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias
Cuidado de la edición: Mauro Chávez Rodríguez
Diseño de portada: Cynthia Trigos Suzán
Formación: Angélica Nava Ferruzca

Impreso y hecho en México
ISBN: 978-607-30-0465-7

Índice

Introducción	
<i>Manuel Perló Cohen y Silvia Inclán Oseguera</i>	11

POBLACIÓN, VIVIENDA Y CIUDADES

Cambios demográficos recientes y perspectivas futuras	
<i>Marta Mier y Terán y Rocha y Víctor Manuel García Guerrero</i>	31
El futuro de las principales zonas metropolitanas	
<i>Manuel Perló Cohen</i>	61
Prospectiva de movilidad y accesibilidad	
<i>Margarita Camarena Luhrs</i>	107
La vivienda de interés social en 2035	
<i>Guillermo Boils Morales</i>	153

INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las reformas electorales y los partidos políticos, 1990-2035	
<i>Álvaro Arreola Ayala</i>	183
Derroteros de la corrupción: captura, impunidad o democracia	
<i>Irma Eréndira Sandoval Ballesteros</i>	215

La cruda realidad de la violencia de ayer, hoy y mañana <i>René Alejandro Jiménez Ornelas y Dalia Reyes García</i>	259
Mecanismos de concertación: Una mirada prospectiva <i>Laura Beatriz Montes de Oca Barrera y Matilde Luna Ledesma</i> ...	305
Los escenarios de la etnicidad y el reconocimiento de las poblaciones originarias en el Estado-nación del siglo XXI <i>Natividad Gutiérrez Chong</i>	347
Presente, pasado y futuro de las relaciones entre el episcopado, la Santa Sede y el Estado mexicano <i>Marta Eugenia García Ugarte</i>	381
Educación superior universitaria: revisión de la política pública <i>Georgina Paulín Pérez y Seymour Espinoza Camacho</i>	421
Prospectiva de las agrupaciones y la membresía sindical, 2015-2035 <i>Javier Aguilar García</i>	491

INSERCIÓN EN EL MUNDO GLOBALIZADO

El porvenir de las telecomunicaciones. Internet para qué. El horizonte inmediato. 2015-2035 <i>Raúl Trejo Delarbre</i>	533
¿Qué papel tendrán las comunidades campesinas más vulnerables en el 2035... y hoy? <i>E. Miguel Szekely</i>	573
Análisis tendencial de la economía mundial y el campo mexicano, 2015-2035 <i>Blanca Rubio</i>	617

Entre promesas y esperanzas. Actores regionales de la Costa Sur de Jalisco y la construcción de su futuro socio-ambiental <i>Elena Lazos Chavero y Peter R.W. Gerritsen</i>	653
“Ahí, juntitos los dos”. ¿Pero lejos de Dios? Vecinos en perspectiva <i>Marcos Cueva</i>	693
El nacionalismo mexicano y sus posibilidades futuras <i>Fernando Vizcaíno Guerra</i>	727
El laberinto de la asimilación imperial <i>Julio Bracho Carpizo</i>	755

Introducción

MANUEL PERLÓ COHEN

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

SILVIA INCLÁN OSEGUERA

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Pensar el futuro es una forma de dirigir la acción. Si bien el ser humano jamás ha podido predecir el futuro y ningún ejercicio de proyección ha sido capaz de atinar lo que sucedió al cumplirse el plazo establecido, siempre hemos intentado prever el porvenir, porque una visión de futuro es indispensable para tener cierto control sobre lo que sucederá, para orientar cualquier labor. Tanto en lo individual como en lo colectivo, el que no imagina y planea un escenario futuro estará condenado a vivir en un futuro distinto al deseado o, al menos, más parecido al que alguien más vislumbró. Pensar el futuro implica darle rumbo al quehacer, pero también una evaluación del presente y una mirada retrospectiva; una valoración del presente y un análisis del pasado que influyó en la conformación de este presente. Una visión de futuro implica, entonces, el análisis de un fenómeno en el tiempo, una valoración del presente y la imaginación de posibilidades de cambio o permanencia en el futuro para orientar la acción.

Las tres partes que conforman esta obra tienen como propósito contribuir al debate nacional sobre el futuro de México. Se inserta en el amplio campo de la prospectiva y los estudios sobre los problemas sociales de México, particularmente en las áreas a las que el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) ha dedicado una parte

muy importante de su labor desde hace décadas. Parte, desde luego, de la idea de que en todo momento es importante, indispensable, tener una visión del futuro, pero también de la preocupación por el relativo descuido reciente sobre el desarrollo de estudios de prospectiva o con visión de futuro en y sobre México.

México enfrenta muchos problemas graves que requieren de atención inmediata. Una mirada sobre la situación social de México en 2015 nos conduce rápidamente a la identificación de una lista de problemas importantes que, si bien no son nuevos, requieren atención inmediata. La lista es larga: pobreza, desigualdad, violencia, crimen, narcotráfico, baja productividad en sectores clave, destrucción de recursos, expulsión de mano de obra, migración indocumentada, sobrepoblación urbana, corrupción, impunidad, etc., y desde luego las concatenaciones o círculos viciosos que los relacionan entre sí. Pero la atención de lo inmediato no debería impedir una visión de largo plazo; más aún, los resultados de la acción inmediata no conducirán al futuro deseable si no están basados en la discusión o la elaboración de visiones de futuro.

La idea de este libro y del proyecto colectivo de investigación del Instituto de Investigaciones Sociales, como provocación a la discusión sobre el futuro de México, surgen también de una falta de visión de futuro, tanto en el ámbito político como en el académico, y de una ausencia de debate nacional —tal vez más grave aún— sobre una visión de futuro o de futuros deseables para México. Si bien existen algunas instituciones dedicadas a la prospectiva tanto en el gobierno como en la academia, y por parte de la sociedad,¹ es notable que cuando en otros países esto surge hace más de un siglo, en México haya tenido tan escaso desarrollo. Llama la atención,

¹ En México, son contados los programas académicos dedicados a la prospectiva. En el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey se ofrece una maestría en prospectiva estratégica <<http://mpe.mty.itesm.mx>> y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México se ofrece un seminario de prospectiva <<http://ciid.políticas.unam.mx/semprospectiva>>. Entre los centros dedicados a la investigación prospectiva en México destacan la Fundación Barros Sierra y Analítica Consultores, que, a su vez, integran los capítulos mexicanos de asociaciones internacionales, como World Future Society y World Future Studies Federation.

INTRODUCCIÓN

por ejemplo, que cuando en la década de los setenta en México había incluso una comisión del Senado dedicada a esto, hoy pocas dependencias públicas tienen un área que se encargue de hacer prospectivas. Es notable también que las metas contempladas en el Plan Nacional del Desarrollo (PND 2013-2018) están fundadas en los problemas más importantes identificados en consultas ciudadanas, no en diagnósticos o análisis de prospectiva, o en una visión clara del gobierno o de país.² Por otra parte, mientras en otras latitudes hay programas universitarios de licenciatura y posgrado dirigidos a la enseñanza de la construcción del futuro, en México la prospectiva y la elaboración de visiones de futuro posibles o deseables no reciben una atención equiparable.³

Este libro es producto de un proyecto colectivo de investigación, pero esta forma de trabajo no es muy común en la actividad académica del Instituto. Tradicionalmente, y con absoluto respeto a la libertad de investigación, la actividad de los investigadores se ha centrado en el trabajo individual o en el de grupos pequeños de investigadores que dedican su tiempo al desarrollo de la ciencia social

² El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 construye sus cinco objetivos (México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global) a partir de consultas ciudadanas <pnd.gob.mx/>. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se construyó a partir de una visión de largo plazo denominada Visión 2030 a partir de consultas ciudadanas, reuniones con especialistas, foros, etc., con metas incluso cuantitativas basadas en diagnósticos para cinco áreas: Estado de derecho y seguridad, Economía competitiva y generadora de empleos, Igualdad de oportunidades, Sustentabilidad ambiental y democracia efectiva y Política exterior responsable.

³ Aun cuando el desarrollo del trabajo académico de prospectiva en México es relativamente poco, hay algunas publicaciones recientes, como *México 2030* (México, Fondo de Cultura Económica, 2000), coordinada por Julio A. Millán y Antonio Alonso Concheiro. También es posible encontrar textos con fines didácticos, como *Introducción a la prospectiva* (México, Montiel & Soriano Editores, 2011), de Zidane Zeraoui y Eduardo Balbi, algunos enfocados principalmente a la demografía y la macroeconomía, y otros como *Las universidades públicas mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginando futuros* (México, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Autónoma Metropolitana, 2010), coordinado por Daniel Cazés Menache, Eduardo Ibarra Colorado y Luis Porter Galetar. Los textos que señalan la necesidad de una visión de futuro para el país y/o proponen alguna también son escasos; véase Aguilar Camín y Castañeda (2009).

a través de distintas temáticas. No obstante, hay antecedentes de proyectos que reflejan el valor de la reflexión colectiva en torno a un problema o una temática particular. Éste es el caso, por ejemplo, del proyecto colectivo de lenguas indígenas; la investigación demográfica y de proyección de la población en México iniciada bajo la dirección de Raúl Benítez y Gustavo Cabrera en la década de los sesenta; el proyecto de investigación colectiva que dio origen al libro *El perfil de México en 1980*;⁴ el de estructuras locales de poder y política de desarrollo regional sobre Valle del Mezquital, y otros esfuerzos de investigación colectiva publicados en números temáticos de la *Revista Mexicana de Sociología*.⁵ Con este proyecto se busca renovar la discusión y el debate colectivo dentro y fuera del Instituto sobre el futuro de México que, como académicos y como mexicanos, nos debe ocupar.

Los trabajos de investigación que conforman esta obra abordan el futuro desde diversas temáticas, asociaciones fenomenológicas y metodologías. Los escenarios que se construyen para México giran en torno a fenómenos como la violencia, la corrupción, el nacionalismo, la productividad en el campo, los procesos de urbanización, el cambio climático, la dinámica de los cambios tecnológicos, las transformaciones nacionales y mundiales en la educación, el cambio político-institucional, las tendencias y el orden político y económico internacional, las relaciones de México con su principal socio económico y más significativo vecino, etc. El abordaje temático es amplio y diverso. Las temáticas y asociaciones fenomenológicas responden a los intereses y el *expertise* de los autores con absolu-

⁴ *El perfil de México en 1980*, 3 vols., México, Siglo XXI Editores, 1970-1972.

⁵ *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 41, número 4 (1979) y vol. 42, número 1 (1980). Asimismo, el libro de Roger Bartra et al., *Caciquismo y poder político en el México rural* (México, IISUNAM/Siglo XXI Editores, 1975). Por su importancia, cabe mencionar también los trabajos de planeación realizados en la década de los sesenta por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, publicados en *Discusiones sobre planificación* (México, ILPES/Siglo XXI Editores, 1966), y por la entonces Escuela Nacional de Economía, publicados en un libro coordinado por Ricardo Torres Gaitán, Ifigenia Martínez y Mauricio Carril, *Bases para la planeación económica y social de México* (México, Siglo XXI Editores, 1965), que se convertirían en referencias para la planificación en México y América Latina.

INTRODUCCIÓN

ta libertad para la investigación; asimismo, las metodologías y la extensión de las visiones retrospectivas son diversas. Mientras hay trabajos que desarrollan las visiones futuras a partir de proyecciones cuantitativas, otros las hacen a partir de análisis cualitativos sobre trayectorias de uno o varios fenómenos en el pasado y en prospectiva y otros a partir de distintas combinaciones de factores internos y externos y de las consideraciones de actores clave, a quienes incluso les permiten deliberar sobre el pasado y construir los posibles escenarios futuros. Por otra parte, mientras hay trabajos que analizan el desarrollo de un fenómeno desde el periodo colonial, hay otros que parten de apenas unas décadas atrás. La selección de la metodología y el punto de partida histórico de cada trabajo responden, desde luego, a las mejores posibilidades para abordar los casos en estudio. No obstante, todos los textos están desarrollados sobre la base de los acuerdos que han regido el debate y la discusión académica del proyecto colectivo institucional, que son los comúnmente utilizados en la prospectiva. También comparten una estructura que facilita al lector la conformación de una visión de futuro desde diversos ángulos. En todos los trabajos se parte de una descripción analítica del fenómeno y de la problemática social que al autor le interesa destacar, así como de un análisis retrospectivo y de la consideración de dinámicas tanto nacionales como mundiales. Como en toda investigación, y por lo tanto de las dedicadas a la prospectiva, la metodología de análisis es expresa; la construcción del futuro considera distintos escenarios y la influencia de las variables que la pueden afectar. El horizonte futuro de todos los trabajos es el México de la siguiente generación, el de 2035.

Por la diversidad de ventanas temáticas que este libro propone para avistar el futuro, son múltiples las formas en que se podrían agrupar los trabajos. La que se propone aquí los organiza en tres partes:

La primera parte incluye cuatro trabajos relacionados con las dinámicas de cambio poblacional y sus efectos en temas urbanos y de vivienda. Marta Mier y Terán y Víctor García hacen un consistente y bien logrado análisis estadístico de los principales cambios demográficos de la sociedad mexicana. Considerando mortalidad,

fecundidad y migración por sexo y edad desde la década de los noventa en México, ofrecen proyecciones que apuntan a un incipiente proceso de envejecimiento de la población y a un patrón de crecimiento poblacional concentrado en edades productivas para los próximos 25 años.

Manuel Perló explora los principales retos que habrán de enfrentar las zonas metropolitanas para 2035. Su análisis inicial de proyecciones de población y urbanización encuentra que aun cuando 56% de la población nacional habitará en las 59 zonas metropolitanas del país, 80% no se modificará significativamente en los próximos veinte años, a diferencia de los ritmos acelerados de crecimiento que se esperan en otras ciudades del mundo. El trabajo de Perló identifica y pondera los principales retos que habrán de enfrentar las veinte zonas metropolitanas más grandes del país; las que cuentan con una población cercana al millón de habitantes, en las que se ubicará 44% de la población nacional. Utilizando el método Delphi, profundiza en el análisis de cinco ciudades considerando doce temas: la disponibilidad, abastecimiento y calidad del agua, el sistema de drenaje, el crecimiento económico, el empleo y la informalidad, la población, la movilidad urbana, la seguridad, la gobernabilidad, la coordinación metropolitana, el medio ambiente, los residuos sólidos y la vivienda.

Para Margarita Camarena, la movilidad y la accesibilidad en las grandes ciudades es un tema de central importancia para los próximos veinte años. A partir de las tendencias de la movilidad en las ciudades, el aumento de la movilidad motorizada, la creciente restricción de la accesibilidad por la saturación de vialidades y la reducción del espacio público, plantea un preocupante escenario de inmovilización en las ciudades que cuenten con más de medio millón de habitantes para 2035 si no se consideran, al menos, algunas acciones para reorientar esta tendencia.

Guillermo Boils hace un detallado e interesante análisis de la vivienda de interés social y las tendencias a futuro. Partiendo de las estimaciones demográficas y considerando el desempeño de la economía y las acciones gubernamentales, calcula las necesidades habitacionales a veinte años. Su análisis lo lleva a la construcción de

INTRODUCCIÓN

escenarios futuros, considerando el desarrollo de las viviendas en general y el rezago habitacional a nivel nacional y estatal, las viviendas urbana y rural, la vivienda deshabitada y la que se levanta al margen del mercado inmobiliario. A través de su análisis, estima la necesidad de vivienda nueva en cerca de seis millones y medio de unidades y prevé que se mantengan las actuales tendencias de apreciación de la vivienda por encima de la inflación, de prevalencia de la propiedad sobre la renta, de un fuerte proceso de urbanización caracterizado por el desarrollo de megaconjuntos habitacionales con un alto riesgo de incrementar la vivienda deshabitada y de mejora en la calidad términos del acceso a servicios de electricidad y drenaje. Encuentra una tendencia perversa que amenaza con favorecer a las empresas privadas del sector con los fondos para la vivienda de interés social y no al derechohabiente.

La segunda parte agrupa los trabajos cuya preocupación central se relaciona con el desarrollo actual y futuro de las instituciones políticas y de las políticas públicas. Álvaro Arreola construye un escenario futuro para la política y la democracia mexicanas, a partir de un análisis del sistema electoral y de partidos desde la etapa posrevolucionaria. Apoyado en los principales cambios al régimen de participación política de las organizaciones partidistas, distingue —dentro de la continuidad histórica de las graduales reformas electorales— cuatro modelos, o etapas: una inicial, en la que se reconoce el pluralismo, una bajo el predominio de un solo partido, una de alternancia partidista, o pluralismo acotado, y una bipartidista en gestación, producto de la alianza de las élites del Partido Revolucionario Institucional con el Partido Acción Nacional. El análisis de las posibles implicaciones de las reformas electorales de 1989-1990 lo lleva a construir un escenario bipartidista o de pluralidad disminuida para 2035 y hacer una serie de recomendaciones para reorientar el régimen, si lo que entendemos como futuro deseado es un verdadero pluralismo que garantice la participación de todos los grupos y sectores sociales en la representación del poder político.

Con un amplio oficio, Irma Sandoval construye tres escenarios futuros sobre el tema de la corrupción. Su preocupación se debe a

que los cambios políticos que llevaron a la alternancia partidista por la vía electoral no han tenido un impacto para combatirla, por lo que, en materia de transparencia, la rendición de cuentas es una deuda histórica de la democracia con el pueblo de México. Su texto ofrece un interesante diagnóstico del periodo 2000-2012, en el que se observa, con base en las principales reformas y acciones emprendidas, una tendencia a la corrupción generalizada, y la institucionalización de una corrupción estructural y en las más altas esferas. Identifica en 2012 el punto de quiebre en esa tendencia perversa, por lo que construye los escenarios futuros de “corrosión integral del Estado”, “normalización de la impunidad” y “democracia revigorizada” al 2035. El resultado es una interesante y provocativa propuesta de factores que es necesario considerar y de medidas que se deben tomar, según el escenario que como nación queramos alcanzar.

René Jiménez y Dalia Reyes construyen una mirada al futuro sobre el tema de la violencia. Su análisis estadístico sigue la trayectoria del fenómeno a partir de tres de sus manifestaciones: los homicidios, los desplazamientos y las desapariciones forzadas. Identifican una trayectoria con un gran despegue y un auge creciente a partir de 2006, que se mantiene con tasas similares a lo largo de dos sexenios de gobierno, si bien muestra cierta disminución en los homicidios en 2012. El estudio no sólo presenta un panorama poco alentador en términos de combate y disminución de este tipo de violencia para los próximos veinte años, sino que señala importantes deficiencias en los marcos jurídico-penales, desde la dificultad para la tipificación del delito de desaparición forzada —que sólo cuenta con legislación en nueve estados de la República, por lo que no es posible estimar su dimensión real— hasta la falta de cifras reales, pues incluso las oficiales son estimaciones y podrían tener sesgos significativos con el manejo y control de la información por motivos políticos.

Con un amplio conocimiento del tema, Laura Montes de Oca y Matilde Luna estudian los mecanismos de concertación multisectorial. Parten de la noción comúnmente aceptada de que los cuerpos colegiados, comités de decisión conjunta, oficinas de contraloría social y redes para el monitoreo social y político, entre otras —que

INTRODUCCIÓN

en México y otros países y regiones han emergido en las últimas décadas—, cimentados en una lógica de coordinación reticular que rebasa las fallas de la coordinación Estado-céntrica o del mercado, poseen un gran potencial para generar consensos y afrontar problemas colectivos, como la inseguridad, la pobreza, la corrupción y el desempleo, y son mecanismos de control para los excesos de los poderes económico y político, así como dispositivos para el monitoreo de las políticas acordadas. Sin embargo, afrontan riesgos en su funcionamiento por la persistencia de las relaciones clientelares, o corporativistas, y el carácter cerrado y elitista de sus estructuras; por su posible burocratización o porque se pueden constituir en una simulación de decisiones tomadas de antemano. Su diagnóstico, construido a partir de tres de condiciones necesarias para su funcionamiento, identifica sus potencialidades pero también los factores que generan condiciones desfavorables para el esperado funcionamiento de la lógica reticular.

Natividad Gutiérrez se cuestiona sobre la relación futura entre el Estado-nación y las poblaciones originarias de México. Partiendo de la hipótesis de que en la actualidad hay condiciones favorables para las poblaciones indígenas en la legislación, la política pública, el reconocimiento a la diversidad y el fortalecimiento democrático, no hay nada que indique mejoría en las condiciones de pobreza y el menosprecio cultural que enfrentan. A partir de este análisis, construye dos escenarios futuros tomando en cuenta la historia de los últimos treinta años: uno favorable, en el que hay condiciones y oportunidades de mejoría, y otro realista, en el que sucede lo opuesto. El resultado es una espléndida discusión, pertinente y necesaria, sobre los cambios indispensables para la construcción de un proyecto de nación incluyente.

Con gran oficio, Marta Eugenia García Ugarte proyecta el futuro de la Iglesia católica en México, tanto en sus relaciones con el Estado como con la Santa Sede y la sociedad mexicana. La pregunta central de su análisis parte de si la estabilidad y concordia que predomina entre ambas instituciones, al menos desde 1994, serán definitorias de los años por venir. No obstante, la identificación de posibles interrupciones de la tendencia reciente la lleva a revisar los

factores que determinaron el alto grado de conflictividad entre el Estado y la Iglesia en los dos siglos anteriores. Con un espléndido y sólidamente documentado recorrido histórico de los nexos entre el episcopado y el gobierno mexicano y las relaciones con la Santa Sede y los pontífices, la autora proyecta dos visiones: la primera “pastoral”, en la que prefigura una institución eclesiástica capaz de modernizarse y adecuarse a los nuevos tiempos, más cercana a la sociedad y en la que las relaciones entre las instituciones y los actores pasarán por el tamiz de las necesidades de la región, más que por las expectativas de la Iglesia internacional, y que a su vez dependería de una reforma educativa con compromiso social, y otra visión “más laica y secular”, que prevé como más factible, en la que las divisiones internas de la Iglesia se agudizarán y proyectarán en la feligresía, con el consecuente distanciamiento con la sociedad y el Estado, lo que pondría en riesgo no sólo a la institución, sino a la misma tradición católica. Incluso en este escenario, no prevé una Iglesia católica mexicana en riesgo. La ve sobreviviendo, aunque con un creciente costo por la modernización. En ambos casos, la religiosidad popular seguiría manifestándose por las vías tradicionales, sin ninguna dirección de la jerarquía, que mantendrá sus vínculos con los poderosos para reforzar la tradición católica.

Georgina Paulín Pérez y Seymour Espinoza Camacho se preguntan qué ha pasado con la educación superior en México y hacia dónde se dirige. Con un trabajo minucioso y sistemático, que parte de la identificación de léxicos codificados y unidades significantes en torno a la universidad y su correspondencia con algunas corrientes y tendencias ideológicas, exploran las formas pre-codificadas de la educación superior universitaria en los discursos de quienes han ocupado la titularidad de la Secretaría de Educación Pública desde 1884 hasta la actualidad y en los documentos y programas de políticas públicas y gestión gubernamental más recientes: Programa Nacional de Educación 2001-2006, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Sectorial de Educación 2013-2018, para presentar un interesante análisis cualitativo-cuantitativo de las formas significantes entre periodos, contextos y actores, para identificar las correspondencias entre las distintas etapas históri-

INTRODUCCIÓN

cas. El resultado es un provocador estudio que muestra una nula correlación entre el periodo vasconcelista y el proyecto modernizador contemporáneo (de 2012 a la fecha), que les permite afirmar que se ha pasado del contexto tradicional humanístico, donde se enfatiza y desarrolla tanto la docencia como la investigación, sin excesiva dependencia del sector privado, a una mezcla de escenarios con tendencia al mercado libre, la racionalidad mercantil, la red global de instituciones y la desaparición de las universidades.

Javier Aguilar se cuestiona sobre el futuro de la tasa sindical y el sindicalismo mexicano. Su análisis parte tanto de la disminución de la tasa sindical con respecto al total de la fuerza laboral en México desde 1980 como de la fuerza del movimiento sindical. Tras un repaso de las tendencias históricas globales del sindicalismo, el trabajo de Aguilar muy condensado ofrece una proyección en la que se consideran los efectos del crecimiento poblacional y de la población económicamente activa, así como del papel del Estado en la economía, las reformas políticas y económicas, el impacto en el mercado laboral y la migración. De seguir con la tendencia actual, particularmente de la política económica neoliberal, Aguilar prevé una tasa sindical cercana a 5% en México para 2035.

La tercera parte agrupa siete trabajos con distintas temáticas, tomando como eje de reflexión a los fenómenos transnacionales o externos y sus posibles implicaciones en México. Raúl Trejo ofrece un interesante y bien documentado análisis del desarrollo y las tendencias recientes en las telecomunicaciones en México. Muestra cómo la infraestructura necesaria para que los mexicanos se conecten con la sociedad de la información sigue reproduciendo las desigualdades del país; que la pobreza sigue relacionada con la falta de acceso a internet, que el número de teléfonos celulares entre los pobres crece rápidamente, que los mexicanos pagan más que los ciudadanos del resto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por servicios de comunicación más lentos y de menor calidad y que continúa una tendencia a la concentración de la propiedad de las empresas dominantes en el sector. Construye tres escenarios futuros —restringido, moderado y ambicioso— considerando el posible impacto del

desarrollo tecnológico, el interés de las grandes empresas de telecomunicaciones, los usos que la sociedad hace de los dispositivos y los espacios que se engendran para intercambiar información, así como de la existencia o ausencia de políticas públicas sobre la brecha digital, la educación, los medios de comunicación, el gobierno y la administración pública, la ciudadanía, la privacidad y los derechos de los ciudadanos, las redes socio-digitales y el control de las telecomunicaciones.

Desde una perspectiva provocadora, Miguel Szekely se cuestiona sobre el futuro de las comunidades campesinas; si su presencia se desvanecerá ante el avance transnacional o si se redefinirá conformando la “vía trans-social de desarrollo”. Para Szekely, el futuro de estas comunidades depende de saber qué cambió a partir de la desaparición de “la vía campesina para el desarrollo”, con la que se insertaron en el pasado las comunidades en el modelo de sustitución de importaciones. Partiendo de un análisis de los factores tanto externos como locales que llevaron a las comunidades campesinas a la precaria situación en la que se encuentran, construye dos escenarios futuros para 2035: uno en el que las comunidades se ven avasalladas por los saldos negativos de los costos de producción frente a los precios del mercado, en el que los actores aceptan las explicaciones externas como única respuesta a la pregunta de qué cambió, y otro en el que vuelven a producir de manera redituable para ellos mismos y para quien se involucra en esta actividad productiva, lo que supone establecer pactos y alianzas tanto en la comunidad como hacia afuera, o en palabras del autor, de manera “trans-social”, pero se requiere que los actores construyan respuestas alternativas propias y autocríticas, adicionales a las externas, con base en las dinámicas y las ideas locales.

Blanca Rubio hace un interesante análisis del impacto de las tendencias económicas globales y agroalimentarias en el futuro de la agricultura nacional y los productores rurales. A partir de un bien armado análisis histórico estructural, en el que considera los ciclos de expansión, crisis, recuperación-reconfiguración del capital y consolidación de fases productivas desde 1973, vincula los ciclos del capital, los precios del petróleo y los granos básicos, los secto-

INTRODUCCIÓN

res capitalistas dominantes y la geopolítica mundial; y en el plano nacional los procesos de crisis y recuperación de la economía, así como las formas de subordinación al capital, las políticas públicas, la dependencia alimentaria y los mecanismos de inclusión-exclusión de los campesinos al ciclo de reproducción del capital. A partir de este análisis de largo plazo, Rubio construye un escenario futuro en el que vislumbra no sólo el surgimiento de un nuevo orden económico, y agroalimentario y de acumulación internacionales, cuya configuración prevé para 2025, que le permite pronosticar al menos la posibilidad de cambios importantes en las políticas fincadas en la austeridad en el campo mexicano e incluso el surgimiento de una nueva fase de industrialización con gran peso en la agricultura que pudiera apuntalar la soberanía alimentaria y la integración de los productores rurales al desarrollo nacional.

Elena Lazos Chavero y Peter R.W. Gerritsen parten de una novedosa y provocadora perspectiva que se distancia de la idea de que los debates y la construcción legítimos de los escenarios medioambientales futuros frente al cambio climático deben darse exclusivamente entre políticos y científicos a nivel mundial y nacional para diseñar políticas públicas de mitigación y adaptación. Por el contrario, exploran y analizan las motivaciones, las esperanzas, las promesas y los intereses de los actores sociales locales sobre su futuro socioambiental, utilizando como caso de estudio las poblaciones de dos comunidades municipales de la costa sur de Jalisco. A partir de *fuzzy cognitive maps* (FCM), elaborados por los actores a lo largo de una serie de talleres para dos escenarios: uno negativo (la discusión de las consecuencias de la extrapolación directa del escenario actual) y otro positivo (lo que los actores identifican que se tendría que cambiar para lograr el escenario deseable), el estudio de Lazos y Gerritsen muestra interesantes resultados al conformar una visión de futuro socioambiental integral, pero demuestra también el gran valor del potencial endógeno regional en términos del conocimiento de los actores locales respecto a los recursos locales, la identificación de causas externas y locales y sus implicaciones y beneficiarios, así como de la capacidad organizativa de las poblacio-

nes locales. El estudio nos muestra que “no puede haber una utopía colectiva si no se comparte ese mundo de significaciones”.

El trabajo de Marcos Cueva construye un escenario futuro de la economía mexicana a partir de su relación con la de Estados Unidos de América. Con el análisis de la evolución de la composición sectorial y la estructura productiva de ambas naciones y su relación, a lo largo del último medio siglo, muestra un proceso paulatino de deconstrucción de la base productiva endógena de ambos países acompañado de una creciente dependencia de dinero exterior y un crecimiento hacia el sector de servicios. Tomando como base el peso y las implicaciones de las transformaciones de los últimos cincuenta años, vislumbra una profundización de la tendencia a la improductividad y la extranjerización de la economía mexicana. El escenario que construye para 2035 considera, sin embargo, la posibilidad de que el peso relativo del sector servicios y el avance tecnológico logren importantes mejoras en la gestión de esos servicios, lo cual puede redundar en una mayor eficacia en este sector y en la gestión de gobierno y, por lo tanto, en el combate a la corrupción y sus altos costos económicos.

Fernando Vizcaíno se cuestiona sobre la forma que tomará el nacionalismo mexicano para 2035 a partir de un análisis teórico e histórico de los elementos principales y los factores que desde los orígenes de México como nación independiente han definido y modificado el nacionalismo oficial, o de Estado, y el nacionalismo popular, o el orgullo nacional. Aun cuando ciertos elementos del nacionalismo se conservan a lo largo de la historia, el análisis muestra interesantes modificaciones en la etapa histórica más reciente, derivadas de los procesos de globalización y apertura económica y política, que han llevado a incluir nuevos elementos, como los derechos humanos y políticos, la democracia, el reconocimiento de los pueblos indígenas y los derechos culturales como parte del nacionalismo. Con datos de la Encuesta Mundial de Valores, identifica dos tendencias recientes: un aumento en el orgullo nacional, observable a pesar de los descensos en la década de los ochenta, y una caída del nacionalismo oficial. A partir de este amplio recorrido histórico y del análisis de las tendencias recientes, prevé un escenario de

INTRODUCCIÓN

continuidad en las concepciones y contenidos tanto en el nacionalismo de Estado como en el orgullo nacional, aunque no descarta la posibilidad de modificaciones significativas en el caso de una experiencia de humillación entre la población por una agresión externa.

La mirada al futuro de Julio Bracho parte del cuestionamiento sobre el rumbo que seguirá el proceso de integración de México con Estados Unidos. ¿Caminamos hacia la construcción de una relación basada en lo libertario y democrático o a un sometimiento imperial? A partir de una amplia, casi comprehensiva y minuciosamente documentada, selección de temas y momentos especiales de la relación entre los dos países Bracho elabora un análisis que muestra un claro proceso de asimilación y subordinación de México a las formas estadounidenses tanto en lo económico como en lo jurídico, lo ideológico y lo cultural que si bien no es nuevo se intensifica a partir del Tratado de Libre Comercio, de 1994. El análisis de Bracho muestra cómo, desde entonces, esa asimilación en subordinación se convierte en la estrategia política predominante para la resolución de los problemas nacionales, principalmente los económicos, pero no únicamente. Hacia el futuro, se pregunta si es posible separar o ignorar lo político, las libertades ciudadanas, entre ellas las de tránsito y trabajo en un espacio económico cada vez más integrado, si se esboza un ámbito de integración más parecido al *apartheid* que a la Unión Europea. Para Bracho, desde el mero uso del poder para lograr los intereses más abyectos, como en el caso Camarena y en la operación Rápido y Furioso, hasta la configuración de las formas financieras de apropiación económica o de gestión empresarial, los derechos de libre tránsito o trabajo tienen trasfondos políticos que entran en las relaciones y confrontaciones entre formas estatales libertarias o imperiales, lo que se refleja en el sentido y la actuación de los cuerpos clásicos del Estado, como los policiacos y militares. Su extrapolación de este proceso de relaciones complejas y polivalentes ve a México en un laberinto de asimilación imperial.

Este libro es producto del proyecto de investigación colectiva “El futuro de México: una visión prospectiva al 2035”, que con el auspicio del Instituto de Investigaciones Sociales se reunió durante un año y medio para avanzar en la investigación sobre el futuro

de México desde las temáticas sociales en las que ha trabajado históricamente. A lo largo de las reuniones y en la celebración de dos coloquios, los avances y resultados del trabajo fueron comentados y discutidos tanto por los miembros del proyecto, en una primera etapa, como por expertos en cada tema de otras instituciones. Nuestro más cumplido agradecimiento a José Alberto Nochebuena por su invaluable apoyo logístico a lo largo de todo el proyecto y a Cecilia Rabel, Luis Chías Becerril, Franco Savarino, Khemvirg Puente, César Adrián Ramírez Miranda, Patricia Ramírez Kuri, Jorge Bravo Torrescoto, Martha Singer Sochet, Itzkuautli Zamora, Margarita Camarena, Humberto Muñoz, Beatriz Peralta, Daniel Gutiérrez, Luisa Paré, Raúl Romero Gallardo, Fiorella Mancini, Hubert Grammont, Jaime Cárdenas y Eric Ramírez Trejo por sus valiosos comentarios a los trabajos que integran este volumen. Nuestro agradecimiento también al Instituto de Investigaciones Sociales, a los colegas que discutieron con nosotros avances de investigación en los dos coloquios pero, principalmente, a los miembros del seminario por su trabajo, dedicación e interés por participar en el indispensable debate sobre el futuro de México.

INTRODUCCIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, y Jorge Castañeda (2009). “Un futuro para México” [en línea]. *Nexos*. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=13374>>.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor, y Jorge Castañeda (2010). “Regreso al futuro” [en línea]. *Nexos*. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=14042>>.
- BARTRA, Roger, Eckart Boege, Pilar Calvo, Jorge Gutiérrez, Víctor Raúl Martínez Vázquez, Luisa Paré (1975). *Caciquismo y poder político en el México rural*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI Editores.
- CAZÉS MENACHE, Daniel, Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter Galetar, coords. (2010). *Las universidades públicas mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginando futuros*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [en línea] Disponible en: <pnd.gob.mx/>.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES-UNAM (1970-1972). *El perfil de México en 1980*, 3 vols. México: Siglo XXI Editores.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, ILPES (1966). *Discusiones sobre planificación*. México: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Siglo XXI Editores.
- MILLÁN B., Julio A., y Antonio Alonso Concheiro, coords. (2000). “México 2030”. *Nuevo siglo, nuevo país*. México: Fondo de Cultura Económica.
- TORRES GAITÁN, Ricardo, Ifigenia M. de Navarrete y Mauricio Carril (1966). *Bases para la planeación económica y social de México*. México: Siglo XXI Editores.
- ZERAOÚÍ, Zidane, y Eduardo Balbi (2011). *Introducción a la prospectiva*. México: Montiel & Soriano Editores.

POBLACIÓN, VIVIENDA Y CIUDADES

Cambios demográficos recientes y perspectivas futuras

MARTA MIER Y TERÁN Y ROCHA
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM
VÍCTOR MANUEL GARCÍA GUERRERO
El Colegio de México

Las poblaciones del mundo se encuentran en continua renovación y cambio, y la de México no es la excepción. La dinámica demográfica del país experimentó profundas transformaciones a lo largo del siglo xx y también en lo que va del xxi. Después de la Revolución mexicana, el Estado tomó como una de sus tareas fundamentales la atención a la salud de la población mediante la fundación de instituciones para reducir la alta mortalidad, como resultado, principalmente, de enfermedades infecto-contagiosas. Con la mortalidad en descenso y la fecundidad que se mantenía en niveles elevados, el volumen de la población comenzó a incrementarse cada vez más rápido, hasta alcanzar tasas de crecimiento que implicaban la duplicación en algo más de dos décadas. Al inicio de los años setenta del siglo xx, el Estado mexicano intervino para reducir el crecimiento acelerado de la población con varias medidas, entre las que se encontraban los programas de planificación familiar, con lo que el crecimiento demográfico comenzó a disminuir.

La migración internacional ha jugado un papel importante en la dinámica de la población mexicana: partir hacia Estados Unidos ha sido una constante. En la década de los noventa del siglo pasado, el número de migrantes hacia ese país aumentó significativamente debido, en parte, a las crisis y el lento crecimiento que caracterizaron a la economía mexicana a partir de los años ochenta.

De esta manera, durante más de tres décadas y hasta el primer quinquenio de este siglo, la mortalidad y la fecundidad con niveles decrecientes y la emigración en aumento han originado que la población crezca a un ritmo cada vez menor. No obstante, en el segundo quinquenio de este siglo ocurre un cambio inusitado en estas tendencias: la mortalidad se incrementó, el descenso de la fecundidad se estancó y hubo un retorno no previsto de migrantes y sus familias que radicaban en Estados Unidos. En 2010, la población en México era de 113.1 millones de habitantes, cuatro millones más de los que se esperaban con las proyecciones oficiales vigentes, elaboradas unos cuantos años antes, en 2006.

En la elaboración de las proyecciones de la población que presentamos en este capítulo se utiliza una versión probabilística que consiste en aplicar el método de proyección (método de las componentes) miles de veces para obtener una muestra suficientemente grande de escenarios probables que permita calcular intervalos de predicción. A la usanza del método de las componentes, los procesos demográficos básicos (mortalidad, fecundidad y migración) se proyectan por separado y los escenarios poblacionales que se obtienen son resultado de la combinación de miles de escenarios aleatorios calculados para cada uno de dichos procesos demográficos.

El objetivo de este capítulo es presentar y analizar estimaciones demográficas actuales que dan cuenta de las tendencias de las últimas décadas y de los cambios recientes y presentar los resultados de nuevas proyecciones que plantean escenarios futuros del cambio demográfico en el país.

El trabajo está organizado en seis partes. En la primera se introduce la dinámica demográfica de México con respecto a los demás países de América Latina a partir de 1960; se señalan las similitudes y las diferencias en cuanto a los volúmenes poblacionales, así como la tendencia en el tiempo en las variables que determinan el crecimiento de la población. Con énfasis en la experiencia de las últimas dos décadas; en la segunda parte se presenta la evolución del volumen y la estructura por sexo y edad de la población mexicana. En las partes tercera, cuarta y quinta se analizan, respectivamente, la fecundidad, la mortalidad y la migración internacional en México. Y

por último se presentan proyecciones recientes sobre la población que cubren el periodo 2010-2050.

MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA LATINOAMERICANA, 1960-2010

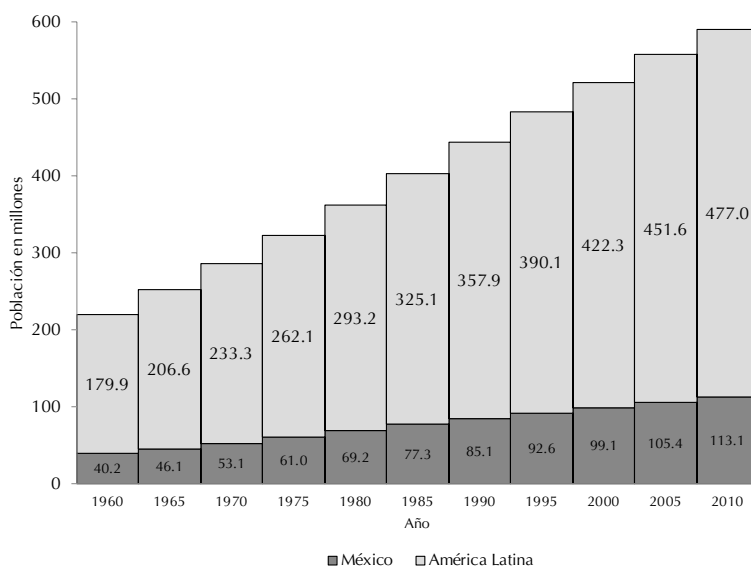
En el proceso de la transición demográfica, en donde se manifiestan primero los cambios es la mortalidad. En México, el descenso ininterrumpido se inicia en la segunda mitad de los años treinta del siglo pasado, con lo que comienza la primera etapa de la transición demográfica en el país. En esta etapa, el desarrollo de infraestructura sanitaria y la expansión del sistema de salud contribuyeron a reducir rápidamente los niveles de mortalidad; los centros urbanos comenzaron a atraer la mano de obra que migra del campo a las ciudades en busca de empleo en la incipiente industria nacional (García Guerrero, 2014a).

Hasta los años setenta, la fecundidad mantuvo niveles elevados, sólo con leves variaciones, mientras la mortalidad descendía, lo que originó un ritmo acelerado de crecimiento demográfico, sin precedentes. Al comenzar los años setenta, con el control del crecimiento de la población, los programas gubernamentales suministraron los medios necesarios para regular la fecundidad. En esos años comienza la segunda etapa de la transición demográfica, caracterizada por un acelerado descenso de la fecundidad.

En México, como en otros países latinoamericanos, el crecimiento de la población en la transición demográfica ha sido sumamente acelerado (gráfica 1). En 1960, la población latinoamericana estaba cerca de los 220 millones de habitantes, de los que México tenía cerca de 41 millones.¹ En solo tres décadas, hacia 1990, la población latinoamericana se había incrementado a poco más del doble, 443 millones de personas, de las cuales 85 millones estaban en México. A finales del siglo xx la población latinoamericana ascendía a 521 millones, con cerca de cien millones de mexicanos. Para el año 2010, la población de Latinoamérica era de casi 600 millones, con

¹ La población mundial en 1960 era cercana a los 3 mil millones de habitantes y la de Latinoamérica constituía 7.3 % de ella.

GRÁFICA 1
POBLACIÓN DE MÉXICO Y LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1960-2010



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011) y UN (2010).

113 millones de México.² Así, en sólo cinco décadas, el número de habitantes en la región casi se triplicó, y el peso relativo de la población mexicana respecto a la latinoamericana se mantuvo con leves variaciones en algo menos de una quinta parte (entre 18% y 19%).

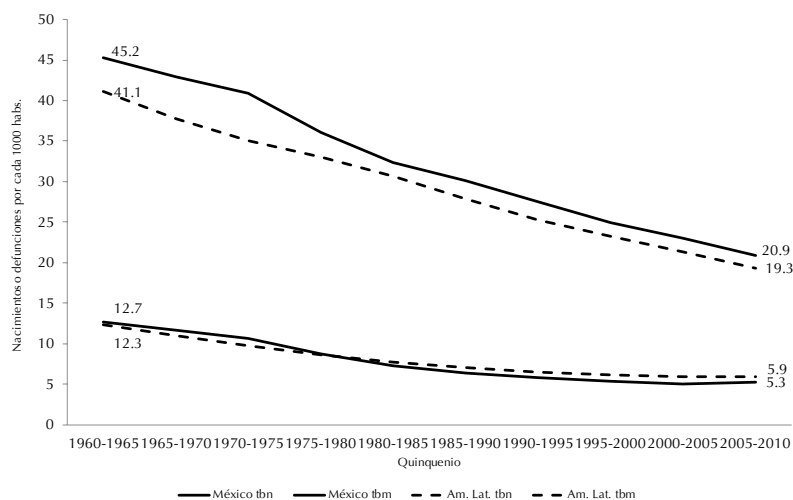
Este crecimiento, relativamente semejante en México y los demás países de la región, es resultado de tendencias un tanto distintas en los componentes demográficos. Resalta el hecho de que el nivel de la mortalidad en México ha sido ligeramente menor que el promedio en los demás países durante los últimos treinta años, mientras que la natalidad en México ha sido más elevada que en el promedio latinoamericano en los últimos cincuenta años (gráfica 2).

Hacia 1960, la población de México crecía a un ritmo acelerado por arriba de la media de los países de Latinoamérica: 3.2% y 2.8%, respectivamente (gráfica 3). Esto se mantuvo hasta el quinquenio 1990-1995, aunque desde la década de los setenta las diferencias

² En 2010, la población mundial era de algo más de 7 mil millones de habitantes y la latinoamericana aumentó a 8.4% su contribución.

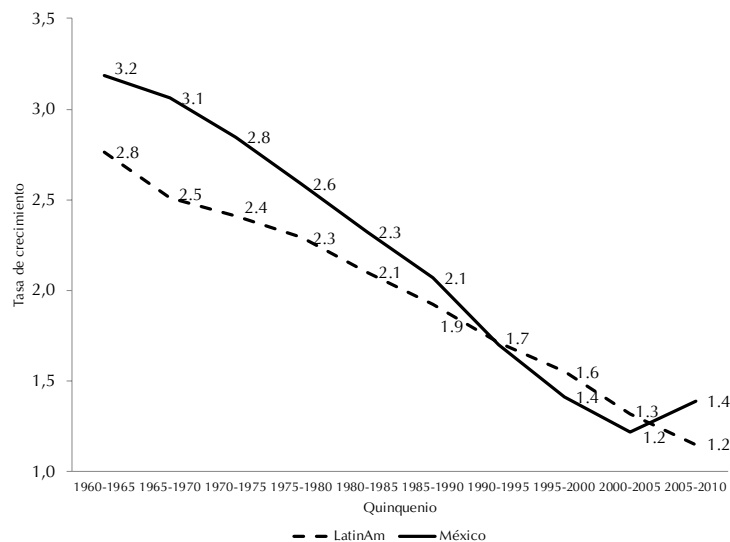
CAMBIOS DEMOGRÁFICOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

GRÁFICA 2
TASAS BRUTAS DE NATALIDAD Y MORTALIDAD EN MÉXICO
Y AMÉRICA LATINA POR QUINQUENIOS, 1960-2010



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011) y UN (2010).

GRÁFICA 3
TASAS DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN MÉXICO
Y AMÉRICA LATINA POR QUINQUENIOS, 1960-2010



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011) y UN (2010).

venían reduciéndose por el rápido descenso de la fecundidad en el país. En el primer quinquenio del siglo *xxi*, la población mexicana crecía a un ritmo menor que el del resto de la población latinoamericana. No obstante, en el segundo quinquenio del siglo *xxi* hubo un quiebre en el descenso del crecimiento de la población mexicana: después de un largo periodo de descenso ininterrumpido, la tasa de crecimiento anual pasó de 1.2% en 2000-2005 a 1.4% en 2005-2010; en el promedio de los países latinoamericanos la tasa continuó descendiendo y se redujo de 1.3% a 1.2% en el periodo (gráfica 3).

Como se verá más adelante, una particularidad de la dinámica demográfica mexicana es la migración internacional, que mitigó el crecimiento, en especial a partir de los años noventa y hasta 2005. En el último quinquenio, la modificación de la tendencia en la migración internacional de México originó el aumento del crecimiento demográfico.

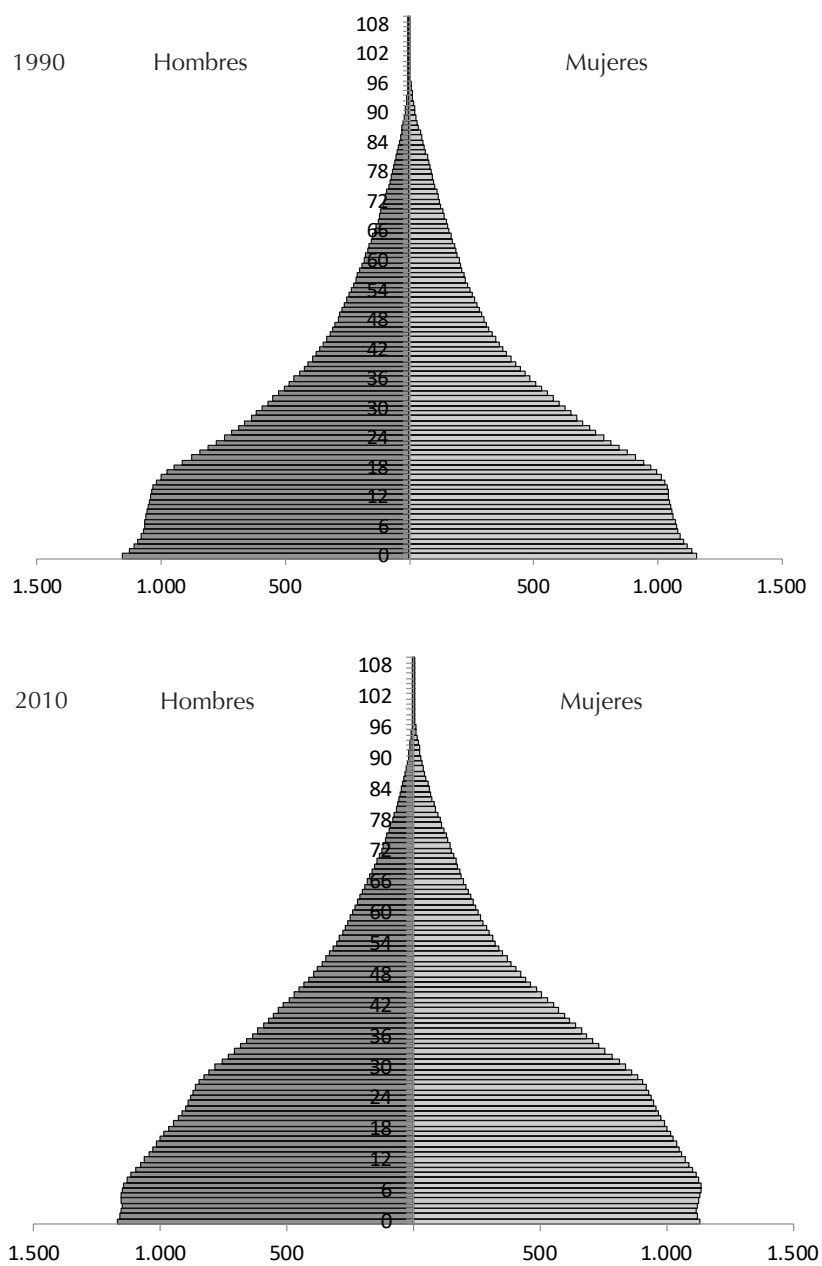
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO: VOLUMEN Y ESTRUCTURA POR SEXO Y EDAD

Entre 1990 y 2010, la población mexicana creció en una tercera parte (33%), al pasar de 85.14 millones de habitantes a 113.1 millones. Este cambio se dio por un crecimiento levemente mayor de la población femenina (34%), que pasó de 43.3 millones a 57.8 millones, que de la masculina (32%), que pasó de 41.8 millones a 55.2 millones. Esta diferencia en el crecimiento se ha acentuado en el tiempo: el número de mujeres sobrepasa al de los hombres en 1.5 millones en 1990 y en 2.6 millones en 2010. La diferencia se debe a que difieren los patrones de mortalidad y emigración (sobremortalidad masculina y mayor emigración de varones que de mujeres).

El crecimiento de la población de distintas edades también ha sido heterogéneo, por lo que la estructura etaria se ha modificado (gráfica 4). La combinación del descenso de la fecundidad, el incremento de la supervivencia en todas las edades y la inercia demográfica³ ha

³ El crecimiento derivado de las tendencias demográficas del pasado.

GRÁFICA 4
PIRÁMIDES DE POBLACIÓN DE MÉXICO, 1990 Y 2010



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011).

ocasionado que la estructura por edades de la población se haya concentrado en las edades intermedias. El aspecto más notorio en la evolución es el peso decreciente de la población en las edades más jóvenes, como resultado del descenso de la fecundidad. En 1990, la población se encontraba principalmente en las edades menores de 15 años, mientras que en 2010 se concentraba en las edades jóvenes y las laborales, de 15 a 64 años.

En 1990, la población femenina en edades laborales era de 24.6 millones, mientras que la masculina era un millón menor. Hacia el año 2000, esta población femenina ascendió a cerca de 31 millones, mientras que la masculina también creció, pero su diferencia respecto a la población femenina se acercó a los dos millones. Para el año 2010, la población femenina en este grupo etario fue de 37.5 millones, mientras que la masculina fue de 34.9 millones, es decir, 2.6 millones menos de hombres que de mujeres. La mayor supervivencia femenina y la emigración más frecuente de los varones dan cuenta de este crecimiento desigual, como lo muestra la razón de masculinidad,⁴ que fue menor a cien durante el periodo, y que además tiende a descender.

LA FECUNDIDAD EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS. REDUCCIÓN DEL RITMO DE DESCENSO Y NIVELES ELEVADOS ENTRE LAS JÓVENES

La transición de la fecundidad en México comenzó a finales de los años sesenta y, cincuenta años después, todavía se encuentra en curso. En esos años había niveles sumamente elevados, de cerca de siete hijos por mujer, en promedio, y en años recientes es de 2.4 hijos.

Esta profunda transformación de los patrones reproductivos ha coincidido con otros cambios sociales estrechamente relacionados con los valores familiares. El rápido proceso de urbanización y la expansión del sistema educativo han propiciado mayores oportunidades educativas y laborales. La creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha favorecido la valoración de la

⁴El número de hombres por cada cien mujeres.

educación formal de las jóvenes, que tienen mayores expectativas personales, que se traducen en crecientes costos de oportunidad para la maternidad (Mier y Terán, 2014). Además, el uso de métodos anticonceptivos ha permitido separar la reproducción y la sexualidad.

En este contexto, el ritmo de descenso en los niveles de fecundidad fue relativamente lento en un inicio, en los años sesenta, porque sólo los sectores urbanos más escolarizados tenían proles menos numerosas. El proceso se fue expandiendo, en especial con el incremento notable del uso de métodos anticonceptivos, facilitados por los programas gubernamentales de planificación familiar.

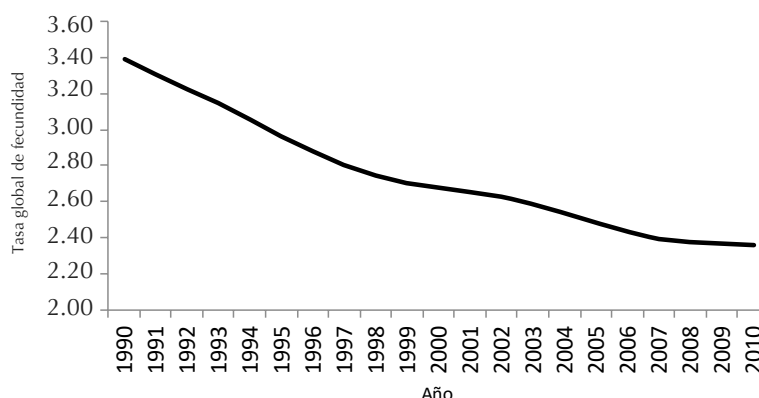
La nupcialidad es un elemento importante en el descenso de la fecundidad en otros países, pero que en México no ha tenido mayor relevancia, ya que hasta años recientes había predominado la nupcialidad temprana, casi universal y relativamente estable. Solamente entre las cohortes más jóvenes se observa cierto retraso en la edad de la primera unión, y un aumento en la disolución de las uniones.⁵ Las jóvenes que residen en áreas urbanas y con mayores niveles educativos inician su primera unión a edades más tardías, y las mujeres con más escolaridad y que participan en el mercado de trabajo en las ciudades se separan o divorcian en mayor medida.

En 1990, la tasa global de fecundidad⁶ ya se había reducido a la mitad (3.4 hijos) con respecto al valor observado hacia finales de los años sesenta. El ritmo más acelerado en el descenso de la fecundidad tuvo lugar en los años ochenta, cuando los programas de planificación familiar fueron introducidos en las zonas rurales. En los siguientes años, el ritmo de descenso fue algo menor, pero en el año 2000 la tasa global de fecundidad se había reducido a 2.7 hijos (gráfica 5). En la primera década del siglo XXI, el descenso fue mo-

⁵ Por ejemplo, la proporción de mujeres de 20 a 24 años solteras aumentó de 45% en 1990 a 48% en 2000 y a 50% en 2010 (Mier y Terán, 2011). Sobre la disolución, en cohortes recientes, 17% de las parejas conyugales se ha separado a los diez años de haberse formado (Solís y Puga, 2009).

⁶ La tasa global de fecundidad es el número de hijos que tendría una mujer al final de su vida reproductiva si se mantuvieran constantes los patrones de fecundidad del momento.

GRÁFICA 5
TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD, 1990-2010



FUENTE: Somede (2011).

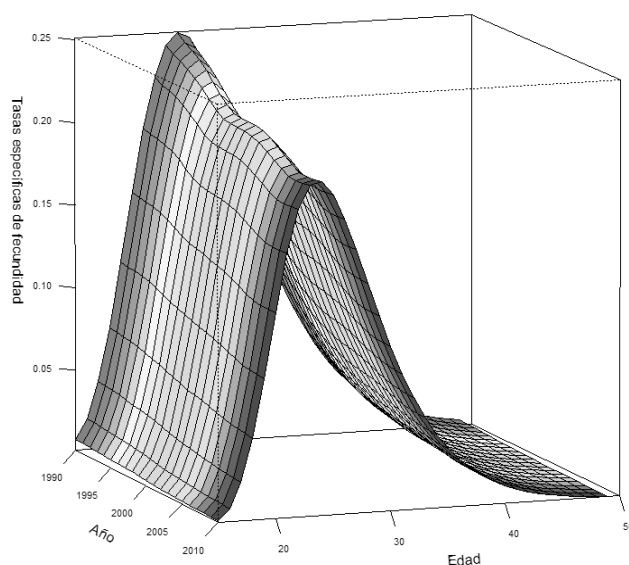
desto, en especial en los últimos años; los valores de la tasa global son: 2.5 en 2005 y 2.4 en 2010. Estos últimos valores se encuentran por encima del pretendido nivel de reemplazo que ya se tiene en algunos países latinoamericanos.⁷ Además, cuando se toman en cuenta los crecientes contingentes de mujeres jóvenes que se incorporan a las edades reproductivas, el valor de la tasa global de 2.4 se traduce en alrededor de 2.3 millones de nacimientos anuales, lo que implica grandes retos en materia de política pública para atender la salud, la educación y, después, el empleo de estas cohortes.

Las mayores reducciones de la fecundidad se deben a que las mujeres terminan de procrear a edad más temprana, porque las primeras etapas de formación de las descendencias se han modificado poco (Miranda, 2006). En la gráfica 6 es posible observar que las tasas específicas de fecundidad por edad⁸ más altas se dan entre los 20

⁷ El nivel de reemplazo es cuando una cohorte de mujeres tiene un número de hijas que reemplaza a sus madres, de manera que si las condiciones de fecundidad y mortalidad permanecen constantes en el largo plazo, el crecimiento de la población es nulo. Este nivel es de alrededor de 2.1 hijos. En Cuba, Brasil, Chile y Costa Rica, el valor de la tasa global de fecundidad en 2015 es menor a 2.1 hijos (CEPAL, 2011).

⁸ El número de nacimientos en un año de madres de cierta edad dividido entre el número de mujeres de esa edad a mitad del año.

GRÁFICA 6
TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD POR EDAD EN MÉXICO, 1990-2010



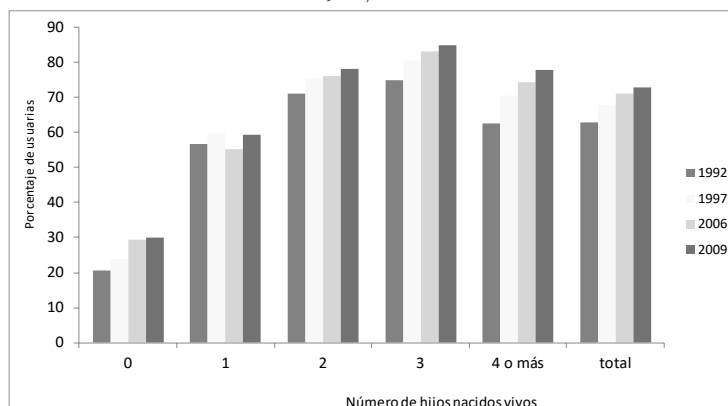
FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011).

y los 24 años, y que el mayor descenso se da en edades más avanzadas, a partir de los 35 años.

Estos patrones en la reducción de la fecundidad se encuentran estrechamente ligados al uso de métodos anticonceptivos. En 1976, solamente 30% de las mujeres unidas y en edad fértil usaba anticonceptivos; esta proporción aumentó a más del doble (63%) en 1992. Este cambio coincide en el tiempo con el mayor ritmo de descenso de la fecundidad en México. A partir de entonces, los aumentos en el uso de métodos anticonceptivos son mucho menores: en 2009, 73% de las mujeres unidas los usan, es decir, un incremento de sólo 10% en casi dos décadas (gráfica 7).

Otros rasgos de la conformación de las descendencias son visibles a partir de los patrones del uso de anticonceptivos, que ocurre sobre todo cuando las mujeres han terminado de conformar sus descendencias, con el objetivo de limitar el número de hijos y, en

GRÁFICA 7
PORCENTAJE DE MUJERES UNIDAS EN EDADES REPRODUCTIVAS
QUE USAN ALGÚN MÉTODO ANTICONCEPTIVO SEGÚN EL NÚMERO
DE HIJOS, 1992-2009



FUENTE: Conapo, 2011.

menor medida, espaciar los nacimientos. El uso más frecuente se da entre las mujeres que ya cuentan con tres hijos; es decir, en etapas avanzadas en la conformación de las descendencias. Es poco común que las mujeres unidas y sin hijos sean usuarias, ya que las parejas generalmente no posponen el nacimiento de su primer hijo; todavía en 2009, menos de 30% los utiliza. Algunas mujeres buscan un mayor espaciamiento entre los nacimientos: un poco más de la mitad (entre 55% y 59%) de quienes tienen un hijo busca posponer de manera temporal —y tal vez unas cuantas de manera definitiva— el nacimiento del segundo hijo. No obstante, esta proporción de usuarias con sólo un hijo no sigue la tendencia creciente en el tiempo, como las mujeres con un mayor número de hijos.

Debido a que en la etapa tardía de la conformación de las descendencias es cuando se acude mayormente a la anticoncepción, los métodos más usados son los definitivos, en especial la oclusión tubaria bilateral. En 2006, por ejemplo, más de la mitad de las mujeres usuarias de 35 a 39 años había recurrido a algún método quirúrgico (Mendoza *et al.*, 2009).

En síntesis, la reducción de la fecundidad en los últimos años ha ocurrido principalmente en las etapas avanzadas de la conformación

de las descendencias entre las mujeres de más edad con métodos anticonceptivos definitivos. Entre las jóvenes, las oportunidades educativas y laborales de calidad son escasas y los programas de planificación familiar no son los adecuados a sus necesidades, lo que hace poco previsible un descenso de la fecundidad en este sector de la población. De persistir estos patrones reproductivos, son pocas las posibilidades de un descenso sustancial de la fecundidad en el futuro, en particular entre las mujeres jóvenes.

LA MORTALIDAD EN MÉXICO, 1990-2010

A partir de los años treinta del siglo pasado, la mortalidad ha sido el proceso más estable en la dinámica demográfica de México. Desde que comenzó la primera etapa de la transición demográfica, la esperanza de vida al nacimiento⁹ se había incrementado de manera ininterrumpida hasta los primeros años del siglo XXI.

Con algunas particularidades, el patrón de la mortalidad por edades guarda una regularidad en las distintas poblaciones. Al inicio de la vida la mortalidad es elevada, y una vez pasado el primer año de edad los riesgos descienden hasta llegar a un mínimo alrededor de los diez años de edad, y luego el riesgo de muerte aumenta, primero a un ritmo menor que se va acelerando conforme aumenta la edad. En México, en las últimas décadas la mortalidad ha disminuido paulatinamente en todos los grupos de edad, tanto en hombres como en mujeres.

La tasa de mortalidad infantil,¹⁰ o en el primer año de vida, tiene una intensidad mucho mayor que en las siguientes edades, y es un buen indicador de las condiciones de salud de la población. En México, en 1990, de cada mil niños nacidos fallecían cerca de 36 antes de cumplir su primer año de edad; un año después, en 1991, la tasa disminuyó a 30 por cada mil nacimientos. El gran cambio entre 1990 y 1991 se debe a que se pudo abatir la epidemia de sarampión

⁹ Este indicador resume la experiencia de la mortalidad de la población en un momento determinado.

¹⁰ Definida como el número de fallecimientos de niños menores de un año de edad por cada mil nacimientos en el mismo periodo.

que se presentó durante los últimos años de la década de los ochenta.¹¹ La tendencia al descenso ha continuado, pero más lentamente: a partir de 1991, el valor de la tasa ha disminuido a un ritmo promedio anual de 0.9 defunciones por cada mil nacimientos. En 2010 hubo 13.3 defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos, lo que sigue siendo relativamente alto.¹²

La mortalidad infantil en México ha disminuido con mayor velocidad que la mortalidad en otras edades. Una forma de ejemplificar el peso que tiene la mortalidad infantil en la mortalidad general es la comparación entre la esperanza de vida al nacimiento¹³ y al primer año de edad; cuando la mortalidad infantil es muy elevada, una vez pasado el primer año la esperanza de vida es mayor que al nacimiento. En México, sólo en los años recientes la esperanza de vida al nacimiento es mayor que al primer año de edad, por la mayor reducción en la mortalidad infantil que en las demás edades.

A partir de 1990, el descenso de la mortalidad femenina ha sido relativamente acelerado en casi todas las edades, excepto en las mujeres mayores de 65 años, en las cuales ha sido más lento (gráfica 8).¹⁴ Destaca un ligero incremento de las defunciones entre los 20 y los 35 años de edad a partir de 2005. Esto se verá con mayor detalle en párrafos siguientes.

En el caso de las mujeres (gráfica 9), la esperanza de vida al nacimiento no ha dejado de aumentar en los últimos veinte años,

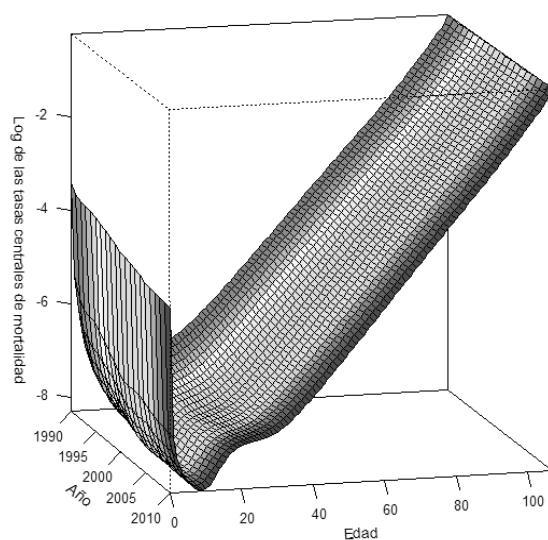
¹¹ Este fenómeno impactó la esperanza de vida al nacimiento de toda la población en 1990 (Díaz Ortega *et al.*, 2007: 338).

¹² Para dar una referencia a este valor, en 2009 la tasa de mortalidad infantil en Chile era de siete por cada mil nacimientos, en Cuba era de cuatro por cada mil y en el conjunto de países de América Latina era de veinte por cada mil (UN, 2010).

¹³ La esperanza de vida al nacimiento refleja el número promedio de años de vida que un recién nacido viviría si las tasas específicas de mortalidad para un año determinado permanecieran invariables durante el resto de su vida. Este indicador resumen puede calcularse a partir de otras edades y no sólo al nacimiento.

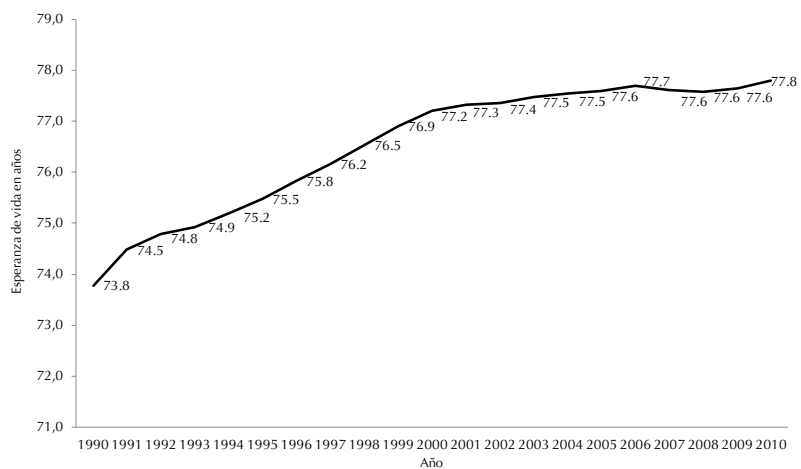
¹⁴ Las tasas centrales de mortalidad indican el número de defunciones en un determinado grupo de edades respecto a la población expuesta al riesgo de morir en ese mismo grupo de edades. La población expuesta es aproximada con el número de personas a mitad de año en ese grupo de edades. Se toma la escala logarítmica porque permite observar adecuadamente el efecto de la mortalidad en los distintos grupos de edad.

GRÁFICA 8
LOGARITMO DE LAS TASAS CENTRALES DE MORTALIDAD
FEMENINA EN MÉXICO, 1990-2010



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011).

GRÁFICA 9
ESPERANZA DE VIDA FEMENINA AL NACIMIENTO
EN MÉXICO, 1990-2010



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011).

aunque más lentamente en la última década, e incluso con un cambio en la tendencia al aumento en el último quinquenio. Entre 1990 y el año 2000, la esperanza de vida al nacimiento tuvo un incremento de 3.4 años, al pasar de 73.8 a 77.2 años. Entre 2000 y 2005, el incremento fue pequeño, de sólo 0.4 años (cinco meses), y en 2006 el valor de este indicador disminuyó levemente (0.1 años, es decir, poco más de un mes). La esperanza de vida de las mujeres recuperó su tendencia al crecimiento entre 2009 y 2010, al incrementarse en 0.2 años (poco más de dos meses) y alcanzar 77.8 años.

En la población masculina, la mortalidad también desciende de manera importante a partir de 1990 en casi todas las edades, aunque las defunciones entre los 30 y los 34 de edad se han incrementado en los últimos años (gráfica 10). De hecho, a diferencia del caso femenino, la esperanza de vida al nacimiento de los hombres ha disminuido desde 2005 (gráfica 11).

En la década de los noventa, la esperanza de vida al nacimiento de los hombres aumentó en 4.3 años (un año más que en las mujeres), al pasar de 67.6 a 72.0 años. Entre los años 2001 y 2005, el incremento es de sólo 0.5 años y llega al valor máximo observado de 72.5 años. A partir de 2006, la esperanza de vida al nacimiento comenzó a disminuir y tiene en 2010 el mismo valor que en 2000; es decir, las ganancias en la esperanza de vida masculina del primer quinquenio del siglo XXI se perdieron en el segundo. Por primera vez desde los años treinta del siglo pasado, las cohortes más jóvenes tienen una mayor mortalidad que las cohortes anteriores.

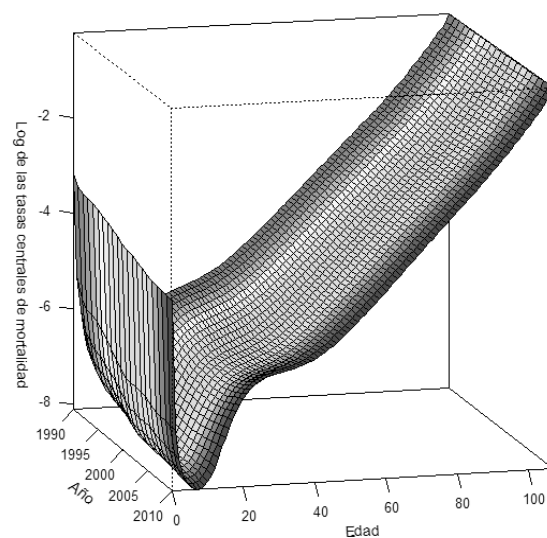
De acuerdo a Canudas *et al.* (2015), el incremento de medio año en la esperanza de vida al nacimiento observado entre los años 2000 y 2005 se perdió en los cinco años siguientes, principalmente por los homicidios en edades adultas (pérdida de 0.6 años de esperanza de vida al nacimiento) y las defunciones por enfermedades endocrino-metabólicas, como la diabetes, ocurridas en las edades más avanzadas (pérdida de 0.4 años de esperanza de vida al nacimiento).

LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

La migración internacional es el componente más incierto de la dinámica demográfica, ya que depende en gran medida de los fac-

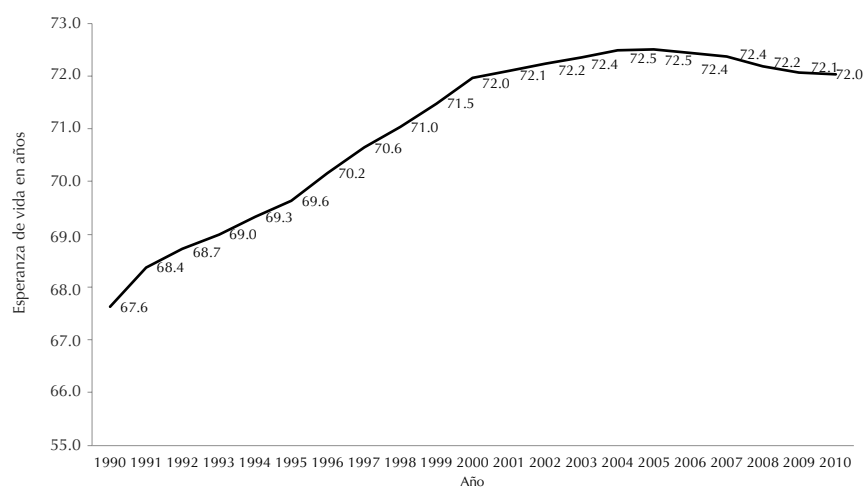
CAMBIOS DEMOGRÁFICOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

GRÁFICA 10
LOGARITMO DE LAS TASAS CENTRALES DE MORTALIDAD MASCULINA
EN MÉXICO, 1960-2010



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011).

GRÁFICA 11
ESPERANZA DE VIDA MASCULINA AL NACIMIENTO, MÉXICO, 1990-2010



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011).

tores económicos, que son muy volátiles. Dos fenómenos que permiten esta afirmación son el acentuado incremento de la migración de mexicanos a Estados Unidos en 1999 y 2000 y la drástica disminución de dicha migración a partir de 2006. El primero está muy vinculado a un periodo de auge de la economía estadounidense que coincide en el tiempo con una recesión en México, relacionada con la crisis económica de 1995. La reducción de la migración se vincula al recrudecimiento de la crisis económica mundial de 2008, que afectó desde 2006 a varios sectores de la economía estadounidense en los que se insertan los migrantes mexicanos, como la industria de la construcción (Passel, 2011). El endurecimiento de la política migratoria en Estados Unidos también ha propiciado el retorno de mexicanos y la menor migración (Jardón, 2011). Sin embargo, como señala el Pew Hispanic Center (PHC), es muy probable que la dinámica migratoria se recobre cuando la economía estadounidense se recupere, si la economía mexicana permanece estancada o va en declive (Passel *et al.*, 2012: 6).

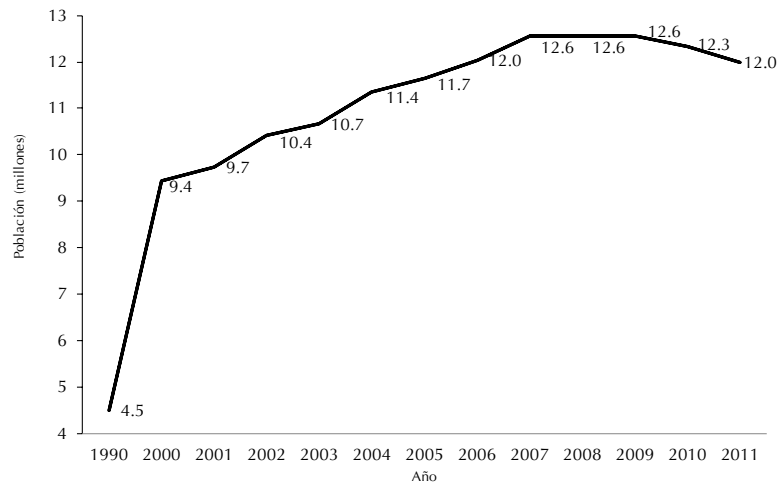
De acuerdo con las estimaciones del PHC, el número de personas nacidas en México que viven en Estados Unidos se duplicó entre 1990 y 2000, al pasar de 4.5 millones a 9.4 millones (gráfica 12). El valor más alto de esta cifra se alcanzó de 2007 a 2009, con 12.6 millones de personas. A partir de entonces comenzó un descenso: el número de nacidos en México que residen en Estados Unidos fue de 12.3 millones en 2010, de 12.0 millones en 2011 y de 11.4 millones en 2012.¹⁵ Estas cifras reflejan la relevancia del fenómeno migratorio en la dinámica de la población mexicana: 10% de las personas nacidas en México reside en el país del norte.

Cerca de la mitad de los mexicanos que viven en EU no cuenta con papeles de autorización para estar en aquel país, aunque el grupo de indocumentados es el que más ha disminuido en los últimos años (Passel *et al.*, 2012). Esta tendencia se puede relacionar, principalmente, con el creciente número de deportaciones masivas.

La población de origen mexicano que vive en Estados Unidos ha aumentado; de acuerdo con las estimaciones del PHC, era cercana a

¹⁵ González Barrera y López (2013). Documento del Pew Research Center.

GRÁFICA 12
NÚMERO DE PERSONAS NACIDAS EN MÉXICO QUE VIVEN EN EU,
1990-2010



FUENTE: Passel *et al.* (2012).

los 33 millones en 2010. Este crecimiento se debe principalmente al nacimiento de niños estadounidenses de padres mexicanos, pero también a las nuevas llegadas (Passel *et al.*, 2012: 8).

El número de migrantes que cruzan la frontera mexicana hacia Estados Unidos ha descendido dramáticamente en los últimos años. Entre 1990 y 2000 se duplicó el número anual de migrantes mexicanos a Estados Unidos, alcanzando los setecientos mil; entre 2000 y 2005; los movimientos migratorios se mantuvieron en cerca de seiscientos mil. Entre este último año y 2010, la migración disminuyó drásticamente en cerca de 80%, es decir, sólo hubo alrededor de 140 mil migrantes mexicanos a Estados Unidos.

La información de fuentes mexicanas también permite observar el creciente número de personas nacidas en México que regresan de Estados Unidos. De acuerdo con el censo de población de 2000, en el quinquenio 1995-2000 cerca de 670 mil mexicanos dejaron Estados Unidos para regresar a México. Diez años después, la cifra aumenta a más del doble, cerca de 1.4 millones en el periodo 2005-2010 (Passel *et al.*, 2012: 11-12). En estos últimos años, ocho de

cada diez retornos fueron de personas nacidas en México y el resto fue de nacidos en Estados Unidos, muchos de ellos niños menores de cinco años de edad.

Este cambio en los patrones de migración internacional ha trastocado de manera importante la dinámica demográfica de México y otros ámbitos de la vida social y económica, principalmente en las regiones de origen de los migrantes. La menor emigración y los crecientes flujos de personas que regresan, en su mayoría por la falta de empleo en el país del norte o por deportación, constituyen un reto para las políticas públicas hacia esta población que se encuentra en situación de vulnerabilidad.

PERSPECTIVAS HACIA EL FUTURO DE LA POBLACIÓN DE MÉXICO

Las proyecciones de población son una guía fundamental para la planeación y un instrumento útil para prever situaciones futuras. Usualmente muestran tan sólo un escenario de lo que ocurriría si determinadas condiciones demográficas prevalecieran; con el fin de evaluar la incertidumbre se suele calcular escenarios alternativos, pero esto es limitado. Un ejemplo son las proyecciones oficiales para el país, que no consideraron la posibilidad del cambio en los procesos demográficos del último quinquenio, y en 2006 proyectaron para 2010 una población menor en cuatro millones que la obtenida a partir de los datos censales.

Para subsanar las deficiencias del método tradicional, utilizamos una versión probabilística para proyectar la población mexicana, que consiste en calcular por separado la mortalidad, la fecundidad y la migración, y después integrar los resultados.¹⁶ La versión estocástica o probabilística de este ejercicio consiste en aplicar el método de proyección miles de veces para tener una muestra suficientemente grande de los escenarios poblacionales posibles que permita

¹⁶ Esto se hace mediante la ecuación demográfica básica que calcula el número de personas de una región o país en un punto determinado del tiempo como la suma de todas las personas que había en un momento anterior, más los nacimientos que ocurrieron en el periodo, menos las defunciones ocurridas, más el número de extranjeros que entraron, menos el número de personas que salieron de la región o país. Esta ecuación se puede calcular para cada edad por separado.

elaborar intervalos de confianza.¹⁷ Cabe decir que estos escenarios son producto de la combinación de miles de escenarios aleatorios, calculados para la mortalidad, la fecundidad y la migración internacional. De esta manera, por ejemplo, el intervalo de predicción inferior está determinado por la combinación de distintos escenarios que refuerzan la disminución de la población, como una alta mortalidad o una alta migración, o ambas, y dirimen el efecto de las variables que incrementan el volumen poblacional, como la fecundidad y la inmigración.¹⁸ Las proyecciones probabilísticas de población son de gran ayuda para tomar decisiones, ya que además de mostrar lo que se conoce sobre la población informan lo que aún se desconoce.

En los resultados de este ejercicio de proyección se observa que es probable que la población continúe creciendo en el futuro, pero a una tasa cada vez menor (gráfica 13). Así, es muy probable que la población de México en 2015 se encuentre entre los 120 y los 122 millones de habitantes.¹⁹ Para el año 2035, la población mexicana tendrá entre 130 y 163 millones de habitantes, con una mediana de 145 millones. La distribución por sexo para el año 2035 será de entre 68 y 82 millones de mujeres, con una mediana de 74 millones, y de entre 63 y 81 millones de hombres, con una mediana de 71 millones.

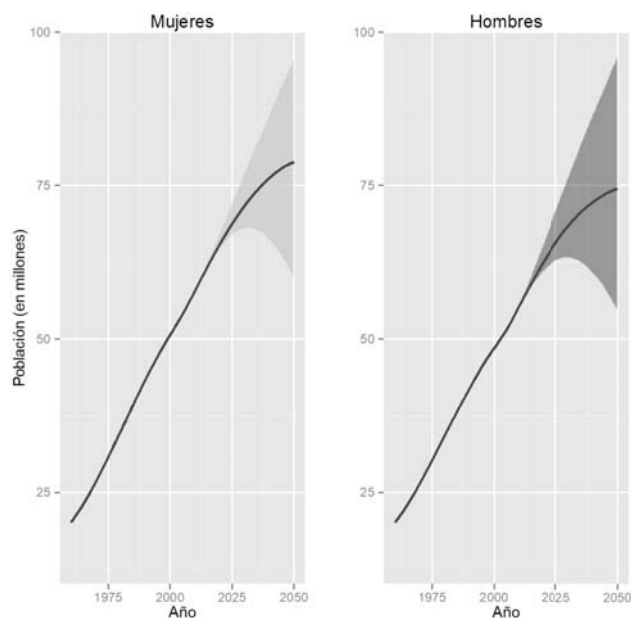
Para mediados del siglo XXI, es probable que la población se encuentre entre los 115 y los 191 millones de habitantes, con una mediana de 153 millones. La composición por sexo en 2050 será

¹⁷ Para proyectar la mortalidad se utilizó el método propuesto por Lee y Carter (1992). Este método ha sido ajustado y aplicado para el caso mexicano para los periodos 2000-2050 (García Guerrero, 2014a), 2005-2050 (García Guerrero y Ordorica, 2012) y 2010-2050 (García Guerrero, 2014b). De igual manera, se utiliza una variante de este modelo para proyectar la fecundidad (García Guerrero, 2014a) y una variante del modelo de Lee (1993) para proyectar la migración. Se aplica el modelo de proyección femenino dominante que de acuerdo a Preston *et al.* (2001) consiste en proyectar primero la población femenina para obtener luego los nacimientos masculinos y femeninos.

¹⁸ Para más información técnica, consúltese García Guerrero (2014a).

¹⁹ A la fecha, los datos disponibles más recientes sobre la población del país son los del Censo de Población y Vivienda de 2010.

GRÁFICA 13
POBLACIÓN FEMENINA Y MASCULINA PROYECTADA
EN MÉXICO, 2010-2050



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011).

de entre 60 y 95 millones de mujeres, con una mediana de 79 millones, y de entre 55 y 96 millones de hombres, con una mediana de 74 millones.

Para tomar decisiones es necesario utilizar los valores medianos; los límites de predicción sirven para medir la incertidumbre asociada a cada una de estas poblaciones. En general, se puede concluir que la incertidumbre es menor en el corto plazo que en el largo, y de una magnitud similar tanto para la población masculina como para la femenina. Sin embargo, en el largo plazo la incertidumbre se incrementa más en la población masculina, lo cual indica que su volumen está sujeto a un mayor número de factores que lo pueden alterar.

Ante la incertidumbre asociada a las variables demográficas en el futuro, en las pirámides por edades se observa que coexisten escenarios muy distintos; uno en el que la población empieza a disminuir y otro en el que la población continúa su incremento. Por la

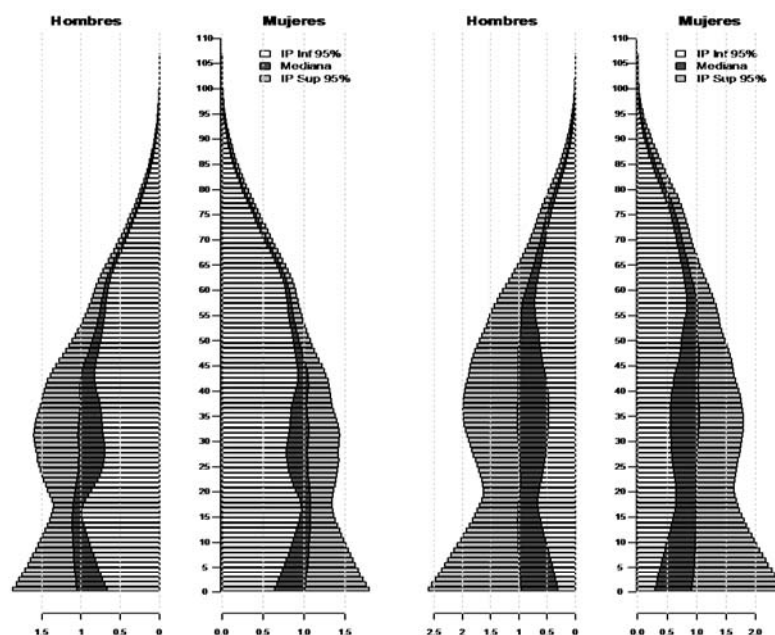
naturaleza del modelo de simulación utilizado para generar estos escenarios, se realizan muchas combinaciones de las variables demográficas. En la mediana se observa una tendencia a la reducción de la base de la pirámide a lo largo del periodo de la proyección (gráfica 14). Es importante destacar que en los intervalos de predicción superior e inferior la pirámide poblacional no es simétrica sino que muestra, en el primer caso, un volumen poblacional masculino mayor en las edades medias que el femenino y, en el segundo, un volumen poblacional femenino similar al masculino, con un significativo mayor número de personas en edades mayores a los 45 años y una base muy reducida que, en 2050 no alcanza al millón de individuos menores de un año de edad. Esto señala que si la población disminuyera de acuerdo con el intervalo de predicción inferior, la estructura por edades de la población femenina estaría más envejecida y su volumen sería un tanto menor que la masculina. En caso de que la población se comportara como en el intervalo de predicción superior, la población femenina sería relativamente mayor que la masculina, sobre todo entre los 20 y los 50 años de edad. El pronóstico mediano muestra una tendencia a la estabilización de la población en 2050.

En 2010, 64% de la población se encontraba en el grupo de edades laborales y 30% en edades infantiles; el 6% restante en edades de jubilación y retiro. Para 2035, de acuerdo con la proyección mediana, estas proporciones cambiarán a 66%, 22% y 12%, respectivamente, y para 2050 serán de 64%, 18% y 17%. Es decir, para el 2035 se duplicará la proporción de adultos mayores con respecto a 2010. Hacia finales de la primera mitad del siglo XXI se observa un efecto compensatorio entre los grupos en edades infantiles y adultos mayores que permiten mantener la proporción de población en edad de trabajar y, en consecuencia, la razón de dependencia mediana (gráfica 15) casi sin cambios para el año 2050 (García Guerrero, 2014b).

La concentración de la población en las edades productivas se asocia al concepto de bono demográfico, denominado así por el potencial productivo de esta estructura etaria para la economía.²⁰ En

²⁰ La etapa del proceso de transición demográfica en que una gran parte de la población se concentra en las edades laborales se asocia al término “bono demográfico”.

GRÁFICA 14
PIRÁMIDES DE POBLACIÓN PROYECTADA EN MILLONES, 2035 Y 2050



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011).

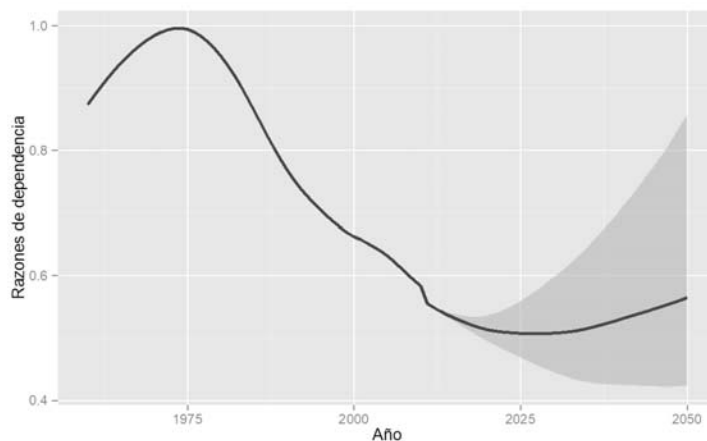
Nota: IP significa intervalo de predicción.

México, el tema ha suscitado una amplia discusión porque el desarrollo económico ha sido pobre en esta etapa de oportunidades y se ha planteado que es una cuestión de posibilidades que implica tanto oportunidades como retos y que su aprovechamiento depende del contexto.

En caso de que haya un incremento poblacional se recuperaría el bono demográfico, lo que propiciaría un escenario como el del intervalo de predicción menor de la gráfica 15. En cambio, en caso de un decremento rápido de la tasa de crecimiento poblacional, la ventana de oportunidad que se adquiere con el bono demográfico prácticamente ya terminó; la razón de dependencia del intervalo

Algunos países asiáticos tuvieron un acelerado desarrollo económico en esta etapa de su transición (Alba *et al.*, 2006).

GRÁFICA 15
RAZÓN DE DEPENDENCIA ESTIMADA Y PROYECTADA
EN MÉXICO, 1960-2050



FUENTE: Cálculos propios con base en Somede (2011).

de predicción mayor aumenta rápidamente. El escenario mediano indica que se tiene de plazo justo al año 2035 para propiciar su aprovechamiento.

CONCLUSIÓN

La dinámica poblacional de México ha mostrado cambios recientes que pueden influir profundamente en el futuro demográfico del país, los cuales eran inesperados al inicio del siglo XXI. Hacia el final del siglo anterior, tanto la mortalidad como la fecundidad mostraban un ritmo de descenso, de acuerdo con los objetivos gubernamentales establecidos. Las diferencias económicas entre México y Estados Unidos habían propiciado un éxodo de mexicanos que buscaban encontrar un trabajo mejor remunerado; ante las perspectivas de desarrollo en México, parecía que los flujos no iban a disminuir, y que tomarían un carácter más permanente.

Comúnmente se piensa que la población cambia de manera lenta y que la dinámica demográfica es muy predecible. La historia reciente de México muestra lo contrario. Al final del primer decenio

del siglo XXI, las tendencias demográficas, que habían permanecido estables en un largo periodo, cambiaron, y han provocado que el futuro demográfico de México sea aún más incierto que antes. Se vislumbra un abanico de escenarios que plantean retos muy diferentes para los futuros gobiernos de México y su sociedad. Sin embargo, cualquiera que sea el escenario final que defina la demografía de México, existe una gran ventana de oportunidad con el llamado “bono demográfico” que, de materializarse a través de políticas y programas de educación, salud y empleo de alto impacto, podría llevar a la población mexicana a tener mayor certeza y control sobre su futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, Francisco, *et al.* (2006). “El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio”. En *La situación demográfica en México 2006*. México: Secretaría de Gobernación-Consejo Nacional de Población.
- CANUDAS ROMO, Vladimir, Víctor Manuel García Guerrero y Carlos Javier Echarri Cánovas (2015). “The stagnation of Mexican male life expectancy in the first decade of the 21st century: The impact of homicides and diabetes mellitus”. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 69, 1 (enero): 28-34.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2011). “Fecundidad y desigualdad en América Latina”. *Notas de la CEPAL*, 70 (diciembre). Disponible en: <<http://www.cepal.org/notas/70/index.html>>.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2011). “Estado de la anticoncepción y su relación con la evolución reciente de la fecundidad” (inédito).
- DÍAZ ORTEGA, José Luis, Carlos D. Meneses Reyes y Manuel Palacios Martínez (2007). “Incidencia y patrones de transmisión de rubeola en México”. *Salud Pública*, 49, 5 (septiembre-octubre): 337-347.
- GARCÍA GUERRERO, Víctor Manuel (2014a). *Proyecciones y políticas de población en México*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- GARCÍA GUERRERO, Víctor Manuel (2014b). “Proyecciones de población”. En *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*, coordinado por Cecilia Rabell, 857-900. México: Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA GUERRERO, Víctor Manuel, y Manuel Ordorica Mellado (2012). “Proyección estocástica de la mortalidad mexicana por medio del método de Lee-Carter”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27, 2 (mayo-agosto): 409-448.
- GIORGULI, Silvia, Selene Gaspar y Paula Leite (2006). *La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias,*

perspectivas y ¿oportunidades? México: Secretaría de Gobernación-Consejo Nacional de Población (Temas de Migración).

- GONZÁLEZ BARRERA, Ana, y Mark Hugo López (2013). "A demographic portrait of Mexican-origin Hispanics in the United States". Documento del Pew Research Center, mayo de 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2012). "Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios" [en línea]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mort_dh> [Consulta: 24 de marzo de 2012].
- JARDÓN HERNÁNDEZ, Ana Elizabeth (2011). "Nuevos escenarios migratorios internacionales y estrategias familiares en México". *Revista Latinoamericana de Población*, 5, 9 (julio-diciembre): 71-99.
- LEE, Ronald D. (1993). "Modeling and forecasting the time series of US fertility: Age distribution, range, and ultimate level". *International Journal of Forecasting*, 9, 2 (agosto): 187-202.
- LEE, Ronald D., y Lawrence R. Carter (1992). "Modeling and forecasting US mortality". *Journal of the American Statistical Association*, 87, 419 (septiembre): 659-671.
- MENDOZA, Doroteo, Miguel Sánchez, María Felipa Hernández y Ma. Eulalia Mendoza (2009). "35 años de planificación familiar en México". En *La situación demográfica en México 2009*. México: Secretaría de Gobernación-Consejo Nacional de Población.
- MIER Y TERÁN, Marta (2011). "La fecundidad en México en las últimas dos décadas. Un análisis de la información censal". *Coyuntura Demográfica*, 1 (noviembre): 58-62.
- MIER Y TERÁN, Marta (2014). "Pautas reproductivas: la escolaridad y otros elementos explicativos". En *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*, coordinado por Cecilia Rabell Romero. México: Fondo de Cultura Económica.
- MIRANDA, Alfonso (2006). "Are young cohorts of women delaying first births in Mexico?" *Journal of Population Economics*, 19, 1 (febrero): 55-70.

- PARTIDA BUSH, Virgilio (2011). “¿Por qué 4 millones de diferencia?” *Boletín Informativo. Sociedad Mexicana de Demografía*, 1 (mayo): 3-4.
- PASSEL, Jeffrey S. (2011). “Flujos migratorios México-Estados Unidos de 1990 a 2010. Un análisis preliminar basado en las fuentes estadounidenses”. *Coyuntura Demográfica*, 1 (noviembre): 16-21.
- PASSEL, Jeffrey, D’Vera Cohn y Ana González-Barrera (2012). “Net Migration from Mexico Falls to Zero-and Perhaps Less”. In: informe del Pew Hispanic Center. Washington, D.C. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/files/2012/04/Mexican-migrants-report_final.pdf>.
- PRESTON, Samuel H., Patrick Heuveline y Michel Guillot (2000). *Demography: Measuring and Modeling Population Processes*. Londres: Blackwell Publishers.
- R DEVELOPMENT CORE TEAM (2005). *R: A language and environment for statistical computing*. Viena: R Foundation for Statistical Computing. Disponible en: <<http://www.R-project.org>>.
- SECRETARÍA DE SALUD (2012). “Principales causas de mortalidad por entidad federativa”. Secretaría de Salud-Dirección General de Información en Salud. Disponible en: <<http://www.sinais.salud.gob.mx/buscador.html?cx=004185342586720065268%3Apzngpsaate&cof=FORID%3A11&q=causas&buscar=+&siteurl=http%3A%2F%2Fsinais.salud.gob.mx%2Findicadores%2Fbasicos.html>> [Consulta: 1 de abril de 2012].
- SOCIEDAD MEXICANA DE DEMOGRAFÍA, SOMEDE (2011). “Conciliación demográfica de México y entidades federativas 1990-2010”, inédito.
- SOLÍS, Patricio, e Ismael Puga (2009). “Los nuevos senderos de la nupcialidad: cambios en los patrones de formación y disolución de las primeras uniones en México”. En *Tramas familiares en el México contemporáneo. Una perspectiva sociodemográfica*, coordinado por Cecilia Rabell Romero. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/El Colegio de México.

MARTA MIER Y TERÁN Y VÍCTOR MANUEL GARCÍA

UNITED NATIONS-DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, UN (2010). “World Population Prospects: The 2010 Revision” [en línea]. Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2010/WPP2010_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf> [Consulta: 24 de marzo de 2012].

El futuro de las principales zonas metropolitanas

MANUEL PERLÓ COHEN¹

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Una de las grandes transformaciones del mundo en el siglo xx fue la concentración de población en las zonas urbanas. En Europa, Latinoamérica, Norteamérica y Oceanía, la población urbana ha sido mayor a la rural desde hace más de sesenta años (UN, 2014b: 1). Por otro lado, aunque a mediados del siglo xx, en África y Asia, menos de 20% de la población total era urbana, actualmente esta proporción es superior a 40% y en el año 2030 posiblemente sea mayor a 60%. Con base en estas tendencias y en las proyecciones de Naciones Unidas (UN), 66% de la población mundial será urbana en el año 2050 (UN, 2014b: 7).

México no ha sido la excepción en este proceso. En el año 1900, 10.6% de los 13.6 millones de habitantes de aquel entonces vivía en 33 ciudades (Garza, 2002: 8). En cambio, a principios del año 2000, 67.3% del total de la población nacional (97.5 millones) estaba concentrada en 350 ciudades (Garza, 2002: 14). Más recientemente, de los 119 millones de habitantes en el año 2014, 73.6% habitaba en alguna localidad urbana. Esta tendencia seguirá profundizándose

¹ Agradezco al licenciado Julio César Fuentes el valioso apoyo brindado en la investigación y la elaboración de este capítulo. La doctora Fabiola Sosa contribuyó decididamente en las proyecciones de población y en la fundamentación del método *Delphi*. El maestro Saúl Basurto participó en la primera fase de investigación. También quiero agradecer a los doctores Itzkauhtli Zamora y Francisco Sabatini sus valiosos comentarios a las primeras versiones del texto.

en el futuro: en 2035, de los 142 millones de habitantes que pronostica el Consejo Nacional de Población (Conapo), 75.6% vivirá en asentamientos urbanos.

Estos datos y proyecciones se presentan aquí como introducción para abordar uno de los temas de estudio más importantes en el siglo XXI: la urbanización a escala planetaria. Una de las consecuencias de la urbanización es que una proporción cada vez mayor de habitantes ocupa una porción del territorio de manera más concentrada. Sin embargo, en México, el proceso de urbanización se encontró con ciudades que no estaban preparadas para enfrentar la demanda de infraestructura y servicios de la población. En consecuencia, las zonas urbanas del país experimentaron un patrón de crecimiento desordenado y socialmente excluyente, con carencias e inequidades que impactaron desfavorablemente en la calidad de vida de los habitantes.

En este contexto, es indispensable que las autoridades de México, tanto locales como centrales, atiendan el crecimiento urbano considerando los desafíos económicos, ambientales y sociales con una visión estratégica a futuro. Respecto a la economía, el futuro de las ciudades mexicanas dependerá de sus ventajas competitivas; además, será necesario integrar a actores públicos y privados en la creación de empleos formales para reducir los índices de pobreza y desigualdad que existen en gran parte del país. En este sentido, la falta de empleos bien remunerados es la principal causa del incremento de las actividades informales, que dificultan el ejercicio de una vida digna y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Por otro lado, la injusta distribución de la riqueza ha producido constantes diferencias entre las áreas de mayores y menores ingresos, constituyendo uno de los factores que han provocado los crecientes niveles de delincuencia, con la población de mujeres y niños como la más vulnerable.

El futuro de las ciudades dependerá también de factores ambientales como la contaminación, el desabasto y la menor disponibilidad de agua, el manejo de grandes volúmenes de residuos sólidos, la contaminación del aire y la reducción del suelo de conservación. Estos factores limitan la competitividad de las ciudades y afectan la calidad de vida de sus habitantes. Por ejemplo, el agua no se encuentra disponible en la cantidad necesaria donde es requerida y su volumen varía en cada estación del año; la falta de infraestructura para almacenar y tratar las aguas

residuales y pluviales ocasiona inundaciones, pero también indica la falta de voluntad para ampliar la oferta de este líquido vital al interior de las ciudades. Por otra parte, predomina un esquema de transporte poco sustentable y está desvinculado de la planeación urbana, lo que además de ocasionar problemas de congestionamiento vial e incrementar los tiempos de traslado reduce la calidad del aire.

En cuanto a los aspectos sociales, el desarrollo de las ciudades y el bienestar de la población también dependerán de la existencia de gobiernos abiertos y democráticos, capaces de gestionar los intereses de la pluralidad social, algo que no sucede todavía en México, ya que en las 59 zonas metropolitanas del país existen normas urbanísticas y estructuras jurídico-políticas distintas. Así, algunos municipios han logrado ejercer sus competencias e incrementar sus ingresos, pero otros mantienen rezagos institucionales y financieros que les impiden responder a las necesidades de su población.

En este contexto, es necesario plantearnos algunas preguntas. ¿Cómo serán las ciudades mexicanas en el futuro? ¿Qué podría ocurrir si se siguen administrando de la misma manera? ¿Cuáles son los principales retos que podrían enfrentar y qué tan preparados estamos para resolverlos? ¿Qué se debe hacer para alcanzar los mejores escenarios? En resumen, ¿qué estamos haciendo para enfrentar los retos urbanos del futuro? Es importante destacar que en otros países las ciudades cuentan con planes y proyectos que miran hacia el futuro, como Sustainable Sydney 2030; Seattle 2035; Albany 2030; Vision 2030-City of Stockholm; 2030 Comprehensive Plan for the City of Raleigh; Lancaster: General Plan 2030; Central City 2035-Portland, por mencionar algunos.

Para responder a estas preguntas, el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se ha dado a la tarea de identificar cuáles podrían ser los grandes retos urbanos de las veinte zonas metropolitanas más pobladas de México en 2035. Con base en los resultados obtenidos será posible hacer algunas recomendaciones de política pública para que las zonas metropolitanas tengan mejores escenarios.

Este texto se compone de cuatro apartados. En el primero se aborda el crecimiento poblacional de algunas ciudades del mundo

y de México; además, se presentan las estimaciones de la población que habitará en las 59 zonas metropolitanas del país para el año 2035 y se explican los métodos utilizados para realizarlas. En el segundo se explica en qué consiste el método *Delphi* y cómo ha sido utilizado para estudiar el futuro de las ciudades en otras partes del mundo. En el tercero se explica cómo puede aplicarse para la construcción de escenarios futuros en las ciudades mexicanas y se analizan de forma prospectiva los resultados obtenidos para la primera fase de investigación en cinco zonas metropolitanas: el Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Saltillo y Mérida. En el cuarto se presentan algunos hallazgos preliminares de la investigación.

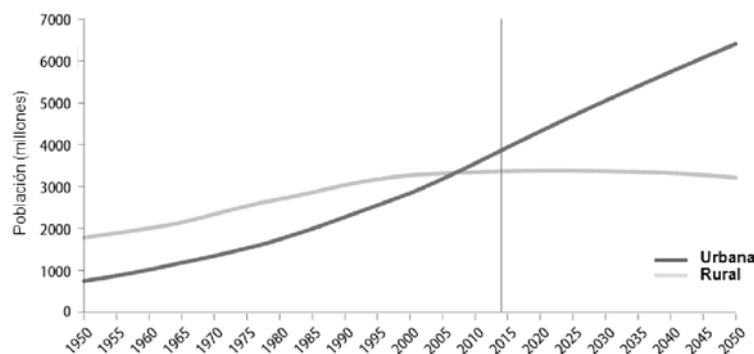
El objetivo no es dar a conocer los resultados finales de la investigación —ya que se encuentra en proceso—, sino presentar los obtenidos hasta el momento, que ofrecen un panorama sobre los posibles escenarios y retos que podrían enfrentar las zonas metropolitanas más pobladas de México en 2035. De ninguna manera los resultados expuestos aquí deberán ser considerados como los finales de la investigación.²

CONTEXTO GLOBAL Y NACIONAL DE LAS CIUDADES

En el año 2014, la población mundial se estimaba en 7.2 billones de habitantes, con 82 millones más cada año. De continuar con esta tendencia, para el año 2025 la población mundial alcanzaría los 8.1 billones y en 2050 se ubicaría cerca de los 10 billones (UN, 2014a: 2). De la cantidad total de habitantes del planeta, la población que habita en zonas urbanas ha sido cada vez mayor (gráfica 1). Mientras que en el año 1950 solo 30% de la población era urbana, en el 2014 esta proporción aumentó a 54%, y se espera que para 2050 sea más de 66% (UN, 2014b: 22).

²El método *Delphi* indica realizar consultas a un panel de expertos con, por lo menos, dos rondas de cuestionarios. La investigación en su conjunto incluye el estudio de las veinte zonas metropolitanas más pobladas de México. En este capítulo se exponen los resultados obtenidos en la primera ronda de preguntas a los expertos de cinco zonas metropolitanas.

GRÁFICA 1
POBLACIÓN URBANA Y RURAL MUNDIAL, 1950-2050



FUENTE: United Nations (2014b).

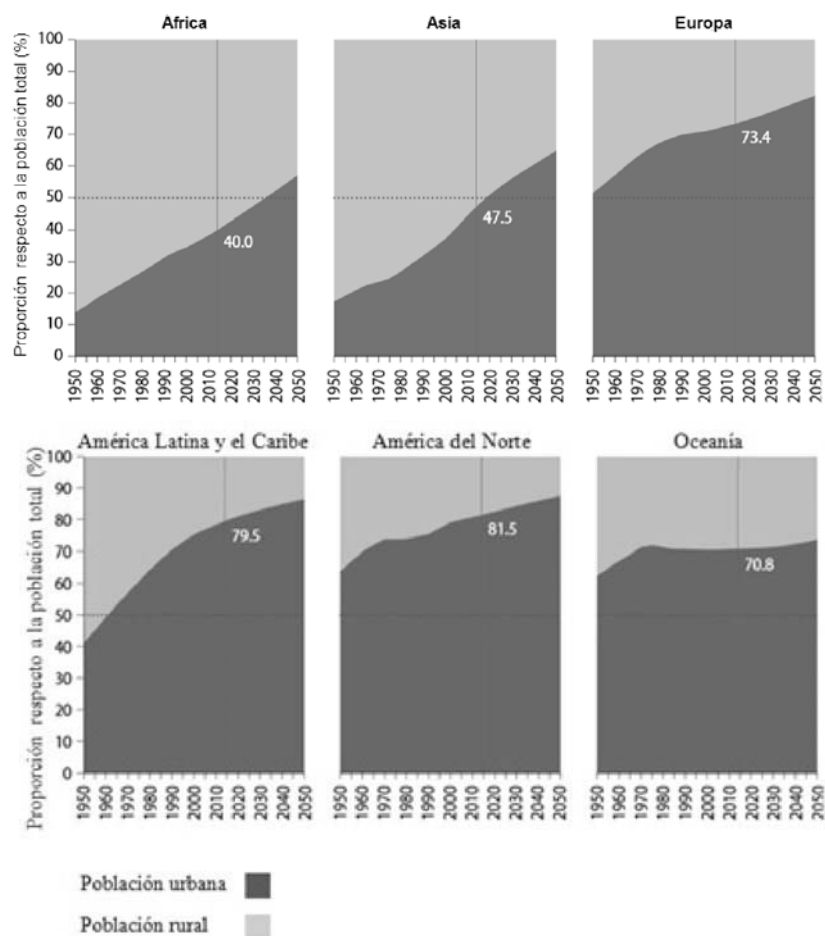
Panorama general del crecimiento urbano en el mundo

Durante el siglo xx no sólo aumentó la población urbana a escala planetaria, sino también el número de lugares en donde se concentra la población. Desde luego, en cada región han existido distintos patrones de urbanización y diferentes expectativas de crecimiento a futuro. Por ejemplo, Norteamérica y Oceanía presentaban en 1950 las tasas de urbanización más altas, cercanas a 65%, mientras que en Europa y América Latina las tasas fueron más reducidas: 51% y 40%, respectivamente. Ese mismo año, la menor proporción de población urbana correspondía a Asia y África, donde las tasas de urbanización fueron menores a 20% (gráfica 2).

Esta configuración urbana se ha ido profundizando de tal forma que a inicios del siglo xxi las cifras de población urbana se han alejado de lo que sucedía a mediados del siglo xx. Actualmente, en Europa, América Latina, Norteamérica y Oceanía la tasa de urbanización se ubica entre 70% y 80%, mientras que en Asia y África es de 48% y 40%, respectivamente (UN, 2014b: 8).

Además del crecimiento de la población urbana, es importante mencionar que el proceso de urbanización también implicó un incremento del número y el tamaño de las ciudades del mundo. Por ejemplo, en 1990 existían únicamente diez ciudades con más de diez

GRÁFICA 2
POBLACIÓN URBANA Y RURAL COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN
TOTAL POR CONTINENTE, 1950-2050



FUENTE: United Nations (2014b).

CUADRO 1
NÚMERO DE CIUDADES EN EL MUNDO POR TAMAÑO (1990, 2014, 2030)

	1990	2014	2030
Megaciudades	10	28	41
Ciudades grandes	21	43	63
Ciudades medianas	239	417	558
Ciudades pequeñas	294	525	731

FUENTE: Elaboración propia con base en United Nations (2014b).

millones de habitantes, sumando 153 millones de personas; sin embargo, en poco más de veinte años la cantidad de megaciudades del mundo aumentó en 108%, ya que para el año 2014 existían 28 megaciudades y, en conjunto, el número total de habitantes aumentó a 453 millones (cuadro 1).³ Estos datos son relevantes porque según las proyecciones de Naciones Unidas en el año 2030 existirán 41 ciudades con más de diez millones de habitantes (UN, 2014b: 16).

Panorama del crecimiento urbano en México

En México, el acelerado proceso de urbanización comenzó en los años cuarenta. A partir de entonces la diferencia porcentual de población urbana con respecto a la rural se fue haciendo cada vez mayor. Mientras que en 1940 sólo 35% de la población total era urbana, para 1950 aumentó a 42.6% y para 1960 a más de 50% de la población nacional (INEGI, 2001: 21).

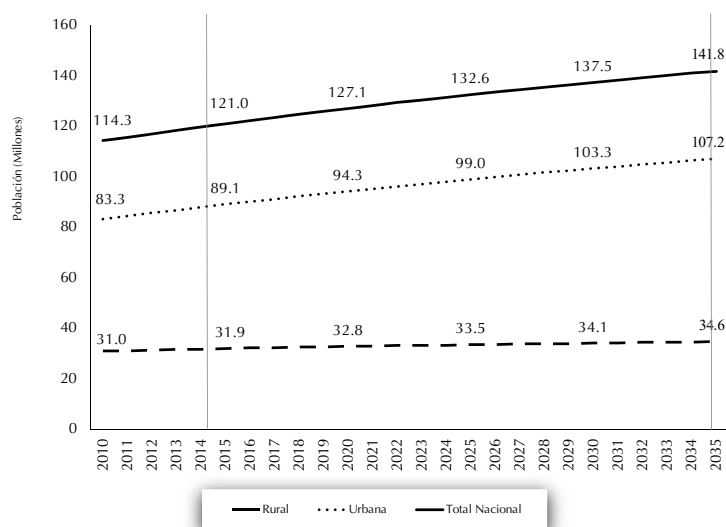
Esta tendencia se ha mantenido en el siglo XXI. Con base en las cifras de población por localidades del Consejo Nacional de Población (Conapo), y a partir de cálculos propios, de los 114 millones de habitantes a mitad del año 2010, 72.8% correspondió a localidades urbanas.⁴ Actualmente, de los poco más de 120 millones de habitantes que hay en México, 74% corresponde a la población urbana y el resto a la población rural. En este sentido, las proyecciones del Conapo indican que, para 2035, la población nacional estará compuesta por un total de 142 millones de habitantes, 75.6% de los cuales vivirá en localidades urbanas (gráfica 3).⁵

³ Megaciudades: con población de 10 millones de habitantes o más; ciudades grandes: entre 5 y 10 millones de habitantes; ciudades medianas: entre 1 y 5 millones de habitantes; ciudades pequeñas: entre 500 mil y 1 millón de habitantes.

⁴ Se consideran las definiciones de localidades rurales y urbanas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en el "Marco geoestadístico nacional", del Manual de cartografía censal: "Se entiende que las localidades rurales son las que tienen una población menor a 2 500 habitantes y no son cabeceras municipales; mientras que localidades urbanas son aquellas que tienen una población mayor o igual a 2 500 habitantes o que sean cabeceras municipales independientemente del número de habitantes" (Inegi, 2001: 3).

⁵ Estimaciones propias. El Consejo Nacional de Población no publica las proyecciones de población rural y urbana. Fue necesario construir la base de datos con las

GRÁFICA 3
PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN TOTAL, URBANA
Y RURAL DE MÉXICO, 2010-2035



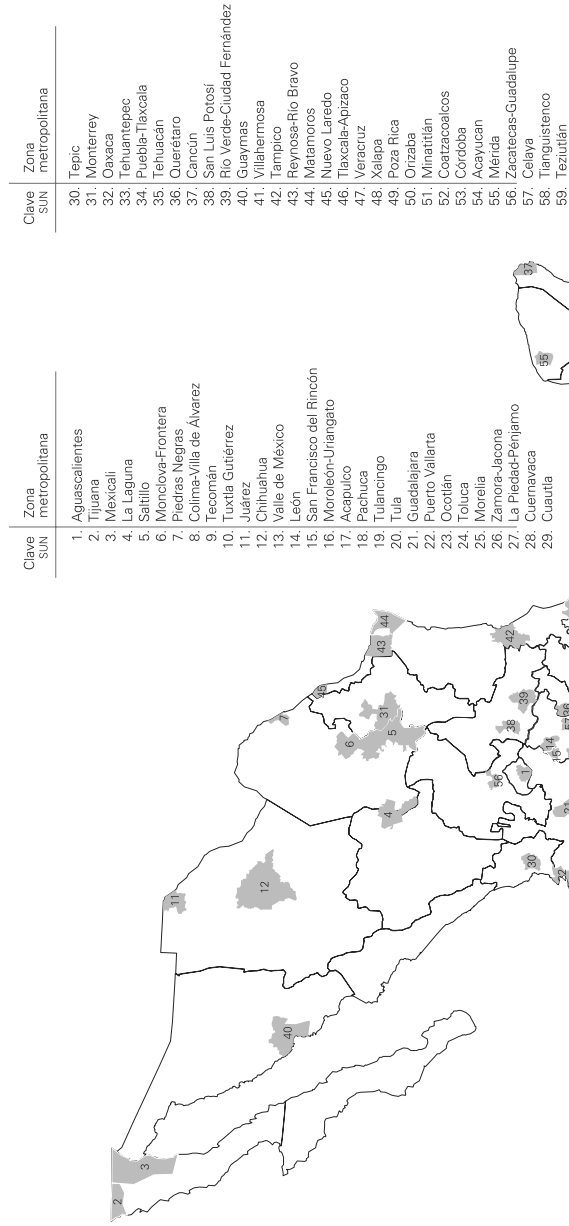
FUENTE: Elaboración propia. Las proyecciones de población total fueron obtenidas del Conapo y las proyecciones de población urbana y rural son resultado de cálculos propios.

Como en otros países del mundo, el proceso de urbanización en México implicó un incremento del número y el tamaño de las ciudades. A principios del siglo xx, 10.6% de los 13.6 millones de habitantes de aquel entonces vivía en 33 ciudades (Garza, 2002: 8). En cambio, para el año 2000, 67.3% del total de población nacional estaba concentrada en 350 ciudades (Garza, 2002: 14). Actualmente, el Sistema Urbano Nacional (SUN) (Conapo, 2012a) indica que en México existen 384 ciudades, en donde habitan 81 millones de personas, lo que representa más de 71% de la población nacional. De estas 384 ciudades, 59 corresponden a zonas metropolitanas, 78 a conurbaciones y 247 son centros urbanos.⁶

proyecciones a nivel localidad de todo el país. Existe un cálculo alternativo realizado por la Conagua que puede consultarse en las *Estadísticas del Agua en México*, edición 2014, p. 148.

⁶ El Sistema Urbano Nacional (Mapa 1 Distribución geográfica de las 59 zonas metropolitanas de México) es el conjunto de ciudades de 15 mil habitantes o más. Se integra por 384 ciudades que se clasifican en “zonas metropolitanas”, “conurbaciones”

MAPA 1
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS 59 ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO



FUENTE: Elaboración propia con base en Conapo (2012a).

De todas las ciudades del país, las 59 zonas metropolitanas (mapa 1) son clave para entender los fenómenos urbanos en México, ya que concentran 56% de la población nacional y casi 80% de la población urbana (Conapo, 2012b: 15).⁷

*Proyecciones de la población que habitará
en las zonas metropolitanas de México al 2035*

Para realizar un estudio prospectivo sobre los problemas urbanos que enfrentarán las principales zonas metropolitanas del país en 2035 es necesario contar con las estimaciones de población, por lo que fue necesario calcular la población que las habitará a partir de los datos del Conapo cuántos habitantes habrá.⁸ El primer paso fue elaborar una base de datos con los municipios que integran las zonas metropolitanas del país. Esta información se utilizó para calcular el número de habitantes dentro de cada una para el periodo 2010-2030. A partir de estos cálculos se proyectó la población para el periodo 2031-2035 con dos modelos cuantitativos.⁹ El primero

y “centros urbanos”, identificados y definidos a partir del “Marco geoestadístico nacional” del Censo de Población y Vivienda 2010 (Conapo, 2012b: 23).

⁷ Las 59 ciudades centrales de México pueden clasificarse en cuatro grupos. El primero corresponde a 46 ciudades, cuyas localidades constituyen conurbaciones de dos o más municipios. La mayor parte de estas ciudades ya se habían identificado en 2005 como conurbaciones intermunicipales de más de 50 mil habitantes. Un segundo grupo comprende a Tijuana (Baja California), Chihuahua (Chihuahua), Tula (Hidalgo) y Reynosa-Río Bravo (Tamaulipas), ciudades que no han rebasado sus límites municipales pero que en 2010 tuvieron un alto grado de integración funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos. En el tercer grupo se encuentran Ciudad Juárez (Chihuahua) y León (Guanajuato), ambas con más de un millón de habitantes ubicadas dentro de un solo municipio. El cuarto grupo incluye siete ciudades definidas por su importancia para la política urbana: Mexicali (Baja California), Matamoros (Tamaulipas) y Nuevo Laredo (Tamaulipas), como metrópolis transfronterizas, y Acapulco (Guerrero), Cancún (Quintana Roo), Guaymas (Sonora) y Celaya (Guanajuato), que cumplen con los instrumentos de planeación urbana e integración funcional (Conapo, 2012a: 29).

⁸ Las proyecciones del Conapo incluyen las estimaciones realizadas para la población de la República Mexicana (2010-2050), las entidades federativas (1990-2010 y 2010-2030) y los municipios y localidades (2010-2030).

⁹ Se hizo necesario construir un modelo para cada zona metropolitana.

consistió en funciones polinómicas con el mejor ajuste matemático al comportamiento poblacional de cada zona metropolitana, el segundo en autorregresivos de primer orden, mejor conocidos como AR_p (para mayor información, ver la nota metodológica al final del texto).¹⁰

Debido a que el periodo de estimación es relativamente corto, de 2031-2035, se puede asumir que las zonas metropolitanas mantendrán la misma tendencia de crecimiento poblacional en términos de migración, natalidad y mortalidad. Una vez realizadas las estimaciones, se compararon ambos modelos para elegir el de mejor ajuste a los datos del Conapo (ver la nota metodológica).

En el cuadro 2 se muestran las cifras de población del año 2014 y las estimaciones para el año 2035, así como las tasas de crecimiento acumulado y promedio anual.¹¹ Al respecto, las tasas de crecimiento acumulado indican que seis zonas metropolitanas tendrán un crecimiento bajo (menor a 10%), 26 tendrán uno medio (entre 10% y 20%), 21 tendrán uno alto (entre 20% y 30%) y seis uno muy alto (mayor a 30%). Con base en estos resultados y para verificar la existencia de algún patrón de concentración o dispersión espacial, se clasifican las 59 zonas metropolitanas del país (mapa 2).

El resultado de esta agrupación revela que en México no existirá un fenómeno de concentración de las zonas metropolitanas a partir de su crecimiento poblacional. Sin embargo, es posible analizar los resultados obtenidos mediante las cinco mesorregiones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.¹² En las mesorregio-

¹⁰ Los procesos autorregresivos de primer orden fueron los que tuvieron un mejor ajuste a las cifras publicadas por el Conapo. Pueden ser formulados a través de la siguiente ecuación: $X_t = c + \phi_1 X_{t-1} + \varepsilon_t$, donde c es la constante de la regresión, ϕ_1 es el parámetro del modelo asociado con el rezago de primer orden y ε_t son los residuales, definidos como la diferencia entre los valores observados y los estimados.

¹¹ Las zonas metropolitanas están ordenadas de mayor a menor con base en la población estimada para 2035.

¹² La definición de las cinco mesorregiones fue publicada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y tuvo como finalidad organizar al país para facilitar la planeación y la colaboración entre las entidades y la federación. Para este propósito, se definieron las siguientes mesorregiones: 1. Sur-sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán; 2. Centro-occidente: Aguascalientes,

MANUEL PERLÓ COHEN

CUADRO 2
POBLACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS 59
ZONAS METROPOLITANAS, 2014-2035

	<i>Zona metropolitana</i>	<i>2014</i>	<i>2035</i>	<i>Crecimiento acumulado %</i>	<i>Promedio anual %</i>
1	Valle de México	21 178 959	23 710 694	12.0	0.5
2	Guadalajara	4 737 096	5 700 250	20.3	0.9
3	Monterrey	4 414 800	5 634 419	27.6	1.2
4	Puebla-Tlaxcala	2 921 157	3 389 845	16.0	0.7
5	Toluca	2 152 552	2 770 621	28.7	1.2
6	Tijuana	1 909 074	2 451 664	28.4	1.2
7	León	1 698 890	1 926 205	13.4	0.6
8	Juárez	1 411 179	1 689 016	19.7	0.9
9	La Laguna	1 298 268	1 551 520	19.5	0.9
10	Querétaro	1 194 218	1 508 906	26.4	1.1
11	Mérida	1 049 433	1 292 442	23.2	1.0
12	San Luis Potosí	1 112 995	1 285 337	15.5	0.7
13	Mexicali	1 012 099	1 264 751	25.0	1.1
14	Cancún	779 315	1 232 916	58.2	2.2
15	Aguascalientes	1 002 449	1 230 115	22.7	1.0
16	Cuernavaca	986 027	1 191 688	20.9	0.9
17	Saltillo	888 386	1 090 636	22.8	1.0
18	Chihuahua	938 237	1 077 009	14.8	0.7
19	Tampico	918 555	1 059 981	15.4	0.7
20	Reynosa-Río Bravo	797 411	997 597	25.1	1.1
21	Morelia	879 774	969 522	10.2	0.5
22	Acapulco	913 406	962 054	5.3	0.2
23	Villahermosa	814 165	942 420	15.8	0.7
24	Veracruz	856 367	933 851	9.0	0.4
25	Tuxtla Gutiérrez	751 879	893 015	18.8	0.8
26	Xalapa	711 963	797 565	12.0	0.5
27	Celaya	634 920	711 189	12.0	0.5
28	Oaxaca	648 813	708 823	9.2	0.4
29	Pachuca	561 141	681 560	21.5	0.9
30	Tlaxcala- Apizaco	538 798	668 978	24.2	1.0

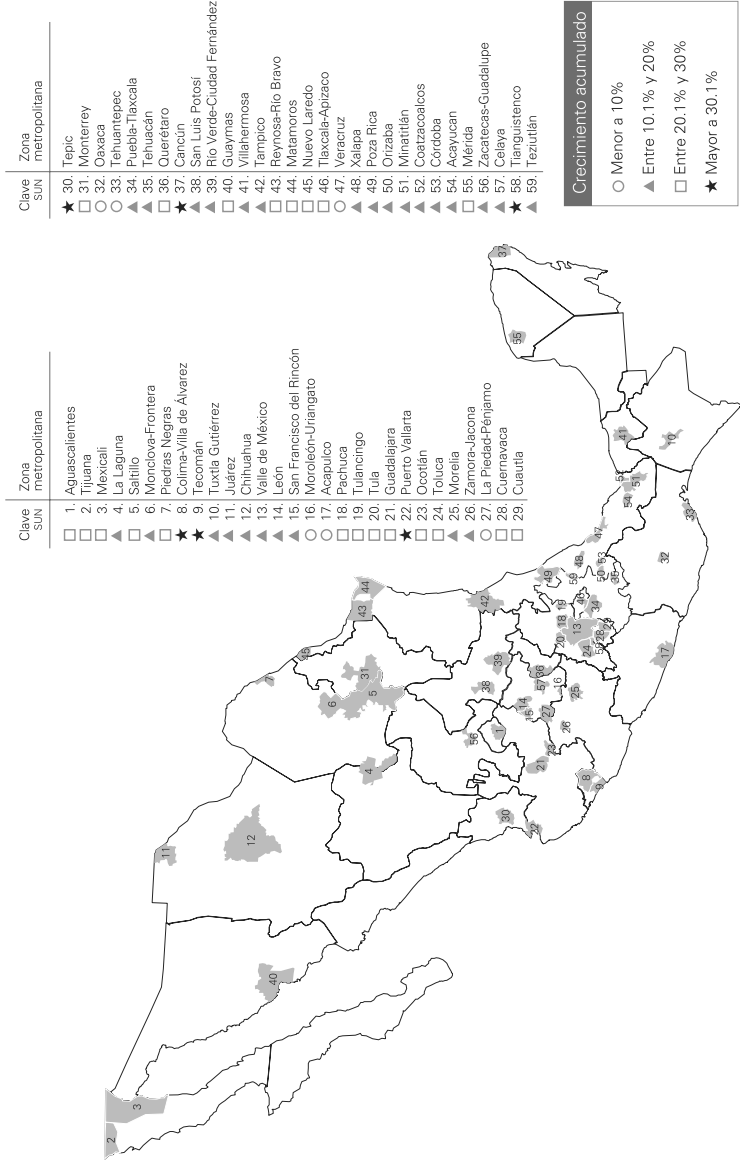
EL FUTURO DE LAS PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS

Cuadro 2 (continuación)

	<i>Zona metropolitana</i>	<i>2014</i>	<i>2035</i>	<i>Crecimiento acumulado %</i>	<i>Promedio anual %</i>
31	Tepic	475 754	652 806	37.2	1.5
32	Matamoros	519 226	636 729	22.6	1.0
33	Poza Rica	534 710	590 443	10.4	0.5
34	Cuautla	467 904	574 141	22.7	1.0
35	Puerto Vallarta	434 264	568 698	31.0	1.3
36	Nuevo Laredo	409 688	506 352	23.6	1.0
37	Orizaba	447 240	501 749	12.2	0.5
38	Colima-Villa de Álvarez	364 425	474 695	30.3	1.3
39	Minatitlán	374 712	420 935	12.3	0.6
40	Coatzacoalcos	367 116	409 168	11.5	0.5
41	Monclova-Frontera	334 963	400 819	19.7	0.9
42	Zacatecas- Guadalupe	334 034	383 096	14.7	0.7
43	Tehuacán	315 264	373 565	18.5	0.8
44	Córdoba	331 090	368 617	11.3	0.5
45	Tulancingo	258 235	317 812	23.1	1.0
46	Zamora-Jacona	260 391	288 560	10.8	0.5
47	La Piedad-Pénjamo	260 011	285 707	9.9	0.4
48	Guaymas	219 977	272 618	23.9	1.0
49	Tula	217 612	261 495	20.2	0.9
50	Piedras Negras	189 085	234 660	24.1	1.0
51	Tianguistenco	176 365	230 543	30.7	1.3
52	San Francisco del Rincón	193 260	221 824	14.8	0.7
53	Tecomán	154 055	207 238	34.5	1.4
54	Tehuantepec	168 828	179 893	6.6	0.3
55	Ocotlán	148 127	179 883	21.4	0.9
56	Río Verde-Ciudad Fernández	142 396	161 021	13.1	0.6
57	Teziutlán	129 766	152 569	17.6	0.8
58	Acayucan	118 374	134 500	13.6	0.6
59	Moroleón-Uriangato	113 148	122 023	7.8	0.4

FUENTE: Elaboración propia.

MAPA 2
CLASIFICACIÓN DE LAS 59 ZONAS METROPOLITANAS SEGÚN SUS TASAS
DE CRECIMIENTOACUMULADAS, 2014-2035



FUENTE: Elaboración propia.

nes noroeste y noreste de México, todas las zonas metropolitanas tendrán un crecimiento alto o medio. En particular, destaca que seis de las siete zonas metropolitanas ubicadas en la frontera de México con Estados Unidos tendrán un crecimiento alto.¹³ En la mesorregión centro-occidente estarán cuatro de las seis zonas metropolitanas con las tasas de crecimiento más altas del país (Tepic, Puerto Vallarta, Colima-Villa de Álvarez y Tecomán); otras como La Piedad-Pénjamo¹⁴ y Moroleón-Uriangato tendrán una baja tasa de crecimiento, mientras que el resto tendrá un crecimiento alto o medio. Las zonas metropolitanas ubicadas en la mesorregión centro-país tendrán tasas de crecimiento altas o medias, excepto Tlanguistenco, cuyo crecimiento será muy alto. Por último, en la mesorregión sur-sureste se ubicará la zona metropolitana de Cancún, que tendrá la tasa de crecimiento más alta del país. Por otro lado, cuatro de las seis zonas metropolitanas con las tasas de crecimiento más bajas de México estarán ubicadas en esta mesorregión (Acapulco, Oaxaca, Tehuantepec y Veracruz).

Elección de las veinte zonas metropolitanas más grandes como unidades de estudio

En 2035, las veinte zonas metropolitanas más pobladas concentrarán alrededor de 60% de la población urbana del país y 44% de la población nacional (cuadro 3). Todas tendrán una población cercana o mayor a un millón de habitantes. Esto las coloca como unidades altamente representativas del contexto urbano mexicano. Desde luego, cada zona metropolitana tiene una dinámica

Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; 3. Centro-país: Distrito Federal, estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; 4. Noreste: Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas; 5. Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa (Presidencia de la República, 2001).

¹³ Juárez crecerá a una tasa de 19.7%. Estrictamente, se ubica en el grupo con un crecimiento medio; sin embargo, podría considerarse que las siete zonas metropolitanas de la frontera con Estados Unidos tendrán un crecimiento poblacional alto.

¹⁴ La zona metropolitana de La Piedad-Pénjamo forma parte de los estados de Guanajuato y Michoacán.

CUADRO 3
POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y DE LAS 59 ZONAS METROPOLITANAS
DE MÉXICO (2014-2035)

<i>Población</i>	<i>2014</i>	<i>2035</i>	<i>Crecimiento absoluto</i>	<i>Crecimiento acumulado %</i>	<i>Crecimiento anual promedio %</i>
Total Nacional	119 713 203	141 756 920	22 043 717	18	0.81
Total Urbana	87 991 246	107 206 368	19 215 122	21.8	0.95
59 ZM	68 172 349	80 436 747	12 264 398	18.0	0.79
20 ZM más grandes	52 401 100	62 055 612	9 654 512	18.4	0.81
39 ZM restantes	15 771 249	18 381 135	2 609 886	16.5	0.73

FUENTE: Elaboración propia con base en las cifras del Conapo y en estimaciones propias.

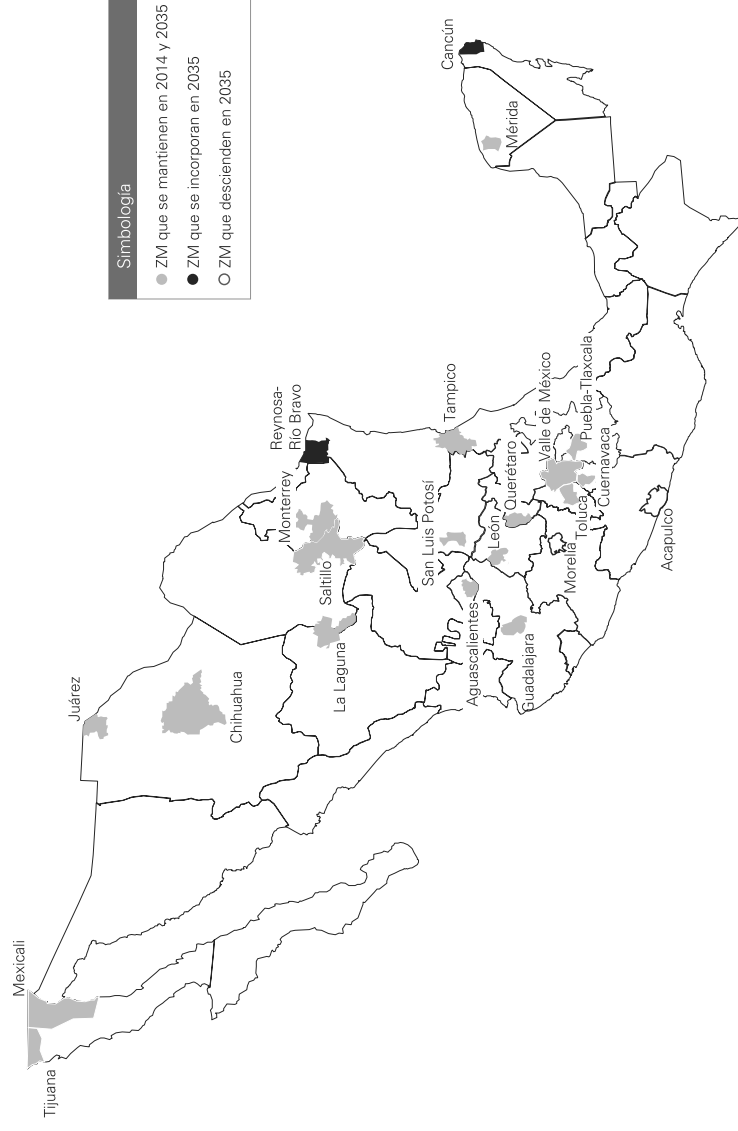
demográfica distinta y un conjunto de problemas urbanos diferentes, pero también existen algunas similitudes, como se verá más adelante.

De estas veinte zonas metropolitanas, diez tendrán un crecimiento promedio anual mayor o igual a 1%: Monterrey, Toluca, Tijuana, Querétaro, Mérida, Mexicali, Cancún, Aguascalientes, Saltillo y Reynosa-Río Bravo. Destaca el caso de Cancún, cuyo crecimiento promedio anual será superior a 2% (cuadro 4). En cambio, las diez zonas restantes tendrán un crecimiento promedio anual que se ubicará entre 0.5% y 1%: Valle de México, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala, León, Juárez, La Laguna, San Luis Potosí, Cuernavaca, Chihuahua y Tampico.

En relación con su ubicación, diez se ubicarán en el norte del país: San Luis Potosí, Tampico, Monterrey, Reynosa-Río Bravo, Saltillo, La Laguna, Chihuahua, Juárez, Mexicali y Tijuana; ocho en la región central y del Bajío: Guadalajara, Aguascalientes, León, Querétaro, Valle de México, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca y Toluca; y dos en la península de Yucatán: Mérida y Cancún.

Es importante resaltar que actualmente las zonas metropolitanas de Acapulco y Morelia forman parte del listado de las veinte más pobladas de México, pero en 2035 dejarán de pertenecer a las veinte más grandes y en su lugar se incorporarán Reynosa-Río Bravo y Cancún (mapa 3).

MAPA 3
LAS VEINTE ZONAS METROPOLITANAS MÁS GRANDES DE MÉXICO, 2014 Y 2035



FUENTE: Elaboración propia con base en el SUN (Conapo, 2012).

CUADRO 4
POBLACIÓN TOTAL, CRECIMIENTO ABSOLUTO, ACUMULADO Y PROMEDIO ANUAL
EN LAS 20 ZONAS METROPOLITANAS MÁS GRANDES DE MÉXICO, 2014 Y 2035

	<i>Zona metropolitana</i>	<i>Población 2014</i>	<i>Población 2035</i>	<i>Crecimiento absoluto</i>	<i>Crecimiento acumulado</i>	<i>Crecimiento promedio anual</i>
1	Valle de México	21 178 959	23 710 694	2 531 735	12.0	0.5
2	Guadalajara	4 737 096	5 700 250	963 154	20.3	0.9
3	Monterrey	4 414 800	5 634 419	1 219 619	27.6	1.2
4	Puebla-Tlaxcala	2 921 157	3 389 845	468 687	16.0	0.7
5	Toluca	2 152 552	2 770 621	618 070	28.7	1.2
6	Tijuana	1 909 074	2 451 664	542 591	28.4	1.2
7	León	1 698 890	1 926 205	227 315	13.4	0.6
8	Juárez	1 411 179	1 689 016	277 838	19.7	0.9
9	La Laguna	1 298 268	1 551 520	253 252	19.5	0.9
10	Querétaro	1 194 218	1 508 906	314 688	26.4	1.1
11	Mérida	1 049 433	1 292 442	243 009	23.2	1.0
12	San Luis Potosí	1 112 995	1 285 337	172 343	15.5	0.7
13	Mexicali	1 012 099	1 264 751	252 652	25.0	1.1
14	Cancún	779 315	1 232 916	453 600	58.2	2.2
15	Aguascalientes	1 002 449	1 230 115	227 666	22.7	1.0
16	Cuernavaca	986 027	1 191 688	205 660	20.9	0.9
17	Saltillo	888 386	1 090 636	202 250	22.8	1.0
18	Chihuahua	938 237	1 077 009	138 772	14.8	0.7
19	Tampico	918 555	1 059 981	141 425	15.4	0.7
20	Reynosa-Río Bravo	797 411	997 597	200 186	25.1	1.1

FUENTE: Elaboración propia con base en el Sistema Urbano Nacional (Conapo, 2012).

EL MÉTODO DELPHI

El nombre del método Delphi proviene de una antigua ciudad griega al pie del Parnaso, en donde se encontraba el oráculo de Delfos, donde los hombres consultaban su futuro con los dioses. El origen del método se encuentra en una estrategia militar de los años cuarenta, pero el primer estudio Delphi no orientado a la estrategia militar fue publicado en 1964, por Gordon y Helmer en la RAND

Corporation con el título de *Report on a Long-Range Forecast*, con predicciones científicas y tecnológicas para el año 2000 (Bas, 2004: 79). Desde entonces, este método ha sido utilizado para realizar predicciones en entornos de incertidumbre.

El método pertenece a la familia de técnicas cualitativas utilizadas para la construcción de escenarios futuros mediante la aplicación sucesiva de cuestionarios a un panel de expertos para explorar sistemáticamente los consensos y los desacuerdos (Linstone y Turoff, 2002: 10); además, permite asignar probabilidades de ocurrencia a los eventos futuros reflejados en cada escenario (Scheele, 1975: 40). Otra característica fundamental del método Delphi es el anonimato de los expertos frente a los demás miembros del panel, con la finalidad de evitar el dominio que las opiniones de algunos pudieran ejercer sobre los demás (Linstone y Turoff, 2002: 74). También resuelve algunas limitaciones que pudieran presentarse en los grupos de discusión, o grupos focales, entre las que destacan: falta de tiempo para reflexionar las respuestas, renuencia de los participantes a hablar, presencia de participantes con habilidades de comunicación verbal limitadas, dominio de una o más personas sobre las demás, confrontaciones cara a cara de los participantes, entre otras (Valles, 1999: 197).

Como cualquier otro método de análisis, presenta algunas desventajas. Por un lado, quienes lo aplican tienen que identificar a los participantes más adecuados para emitir opiniones sobre el futuro del tema de interés. Además, deben recolectar por lo menos diez respuestas, con la finalidad de robustecer el análisis; asimismo, procesar toda la información recolectada para plantear los cuestionarios de las siguientes rondas e identificar la existencia de consensos o disensos entre las respuestas de los expertos (Coleman *et al.*, 2016: 122). Por otro lado, los encuestados tienen que responder a varias preguntas y evaluar las respuestas de los demás miembros del panel en, por lo menos, dos rondas de análisis (Coleman *et al.*, 2016: 126).

A pesar de estos inconvenientes, el método ha demostrado ser una herramienta útil para la identificación y evaluación de consensos que apoyan la toma de decisiones en diversos estudios. Por

ejemplo, en Coleman *et al.* (2016) se utiliza para identificar los impactos del cambio climático en una vía fluvial y las acciones que los principales usuarios estarían dispuestos a implementar ante diferentes escenarios de reducción en el volumen de agua del canal. Otras aplicaciones incluyen la evaluación de posiciones, prioridades y desafíos de la adaptación al cambio climático de las agencias encargadas de la gestión de las áreas naturales protegidas en Canadá (Lemieux y Scott, 2011).

Para el estudio de las ciudades, existen pocos análisis realizados con el método Delphi. Destacan Carvalli-Sforza y Ortolano (1984), en cuya investigación se analizan los impactos que diferentes programas de transporte tienen sobre la movilidad de San José California, con la finalidad de elegir el más adecuado. Puglisi y Marvin (2002) estudian nuevas oportunidades de desarrollo urbano y regional en la gobernanza inglesa a partir de las opiniones de los responsables de política. Phdungsilp (2011) desarrolla proyecciones al 2050 para definir las visiones de una ciudad sustentable a futuro con un ejercicio de planeación urbana a partir de la construcción de escenarios. Bailey *et al.* (2012) generan escenarios futuros de baja emisión de carbono para el año 2050 en la ciudad británica de Bristol, explorando las visiones de los habitantes, considerando sus orígenes. Baz *et al.* (2009) exploran diversas decisiones de planificación sobre el desarrollo de la sustentabilidad urbana en la zona metropolitana de Estambul identificando soluciones para los problemas ambientales y la conservación de áreas urbanas específicas. Finalmente, Docherty y McKiernan (2008) exploran, a partir de un proceso de planificación de escenarios en la ciudad de Edimburgo, estrategias y políticas para el reposicionamiento de la ciudad promoviendo su desarrollo urbano y regional.

La revisión bibliográfica demuestra que el método Delphi es un instrumento útil para estudiar el futuro de las ciudades, pero en México ha sido utilizado muy poco para construir los escenarios que podrían enfrentar las urbes mexicanas. Hasta donde se sabe, sólo se ha utilizado en Schmidt *et al.* (1995) para conocer la percepción que tienen 17 grupos de expertos sobre el desarrollo urbano de

ocho ciudades en la frontera de México con Estados Unidos y proponer soluciones a los problemas encontrados.

Secuencia del método Delphi

Por su parte, Malla y Zamora (1978) sugieren nueve pasos para elaborar un Delphi:

1. Definir los objetivos, las temáticas, el marco de referencia espacial y el horizonte temporal de la investigación.
2. Hacer una invitación formal a un grupo de expertos para participar en la investigación, considerando que el panel debe estar integrado por personas altamente calificadas en los temas de estudio y dispuestas a participar en todas las consultas.
3. Consolidar el panel de expertos.
4. Diseñar y enviar el primer cuestionario, cuyo objetivo es contar con una lluvia de ideas de los expertos para definir qué previsiones son las más mencionadas.
5. Realizar un análisis cualitativo de las respuestas para agrupar las previsiones y hacer un análisis de cuáles han sido las más mencionadas.
6. Diseñar y enviar un segundo cuestionario al panel de expertos, con una escala que muestre el grado de acuerdo o desacuerdo para cada una de las previsiones.
7. Analizar cuantitativamente, las respuestas del segundo cuestionario.
8. Si los investigadores lo consideran necesario, reafirmar los resultados. Esta etapa es reiterativa y puede utilizarse como medio para generar algún indicador de consistencia de las respuestas de los expertos, aunque su aplicación no es estrictamente necesaria, pues depende de los intereses particulares de la investigación.
9. Repetir los pasos 6 y 7 hasta que ninguno de los participantes realice algún cambio en sus respuestas.

En el siguiente apartado se detalla la secuencia de aplicación del método Delphi para estudiar el futuro que podrían enfrentar las

veinte zonas metropolitanas más grandes de México en 2035. De igual manera, se explica la selección de los participantes y se adelantan algunos de los principales resultados obtenidos mediante la primera ronda de preguntas a los expertos de cinco zonas metropolitanas.

EL MÉTODO DELPHI APLICADO AL ESTUDIO DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO

Este método permite establecer un esquema de comunicación grupal entre expertos sin la necesidad de forzar el consenso (Turoff y Hiltz 1996: 58). La secuencia de aplicación propuesta para estudiar el futuro de las ciudades mexicanas se compone de tres rondas de preguntas, cada una subdividida en dos fases (tabla 1).

En la primera ronda de preguntas, los expertos exponen libremente un conjunto de previsiones sobre cada tema de la investigación. El objetivo es realizar un estudio exploratorio para definir cuáles son las variables y las previsiones más mencionadas por los expertos. El conjunto de respuestas del primer cuestionario sirve para elaborar el segundo. Esto implica ordenar, agrupar y jerarquizar el conjunto íntegro de previsiones obtenidas para seleccionar una muestra que represente el abanico de propuestas de todos los expertos (Bas, 2014: 103).

Una vez fijados los temas a debatir, se continúa con la segunda ronda de preguntas, mediante el segundo cuestionario. El objetivo es recabar las estimaciones sobre los temas a debatir. Las preguntas son formuladas de manera más explícita y concreta que en el primer cuestionario; además, suelen presentarse en forma de previsión para el futuro y son la base sobre la que cada experto deberá definir su grado de acuerdo con lo que se afirma (Bas, 2014: 103). Igual que en el primer cuestionario, la segunda ronda de preguntas incluye una fase de análisis de las respuestas. En esta ronda es posible determinar el grado de consenso del panel de expertos con las previsiones evaluadas grupalmente.

Una vez definidos los consensos sobre las previsiones del segundo cuestionario será posible diseñar los escenarios que podrían

EL FUTURO DE LAS PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS

TABLA 1
SECUENCIA DE APLICACIÓN DEL MÉTODO DELPHI PARA ESTUDIAR EL FUTURO
DE LAS CIUDADES MEXICANAS

Ronda 1	Fase 1	El panel de expertos recibe el primer cuestionario. El objetivo es mapear los principales retos que enfrentarán las 20 zonas metropolitanas más grandes de México.
	Fase 2	Se analizan las respuestas recibidas de cada experto para cada zona metropolitana y se formula el segundo cuestionario que contiene un conjunto de predicciones que reflejan las visiones de los expertos.
Ronda 2	Fase 1	El panel de expertos recibe el segundo cuestionario y evalúa su grado de acuerdo/discuerdo con cada predicción.
	Fase 2	Se analizan las evaluaciones que hicieron los expertos del conjunto de predicciones y se define el grado de consenso que tiene el panel con cada predicción.
Ronda 3	Fase 1	Se envía un tercer cuestionario al panel en donde se incluyen los resultados de la evaluación colectiva de las predicciones y se les invita a sugerir medidas de política pública que ayuden a solucionar y/o reducir la magnitud de los problemas más graves para que la zona metropolitana alcance el mejor escenario futuro.
	Fase 2	Se analizan las propuestas del panel de expertos y se emiten recomendaciones de política pública para cada uno de los retos.

FUENTE: Elaboración propia.

enfrentar las zonas metropolitanas en el futuro. Así será posible enviar una tercera ronda de preguntas, en la cual cada panelista podrá sugerir medidas de política pública para alcanzar los mejores escenarios y/o reducir la magnitud de los problemas más graves. Finalmente, las propuestas de los expertos serán analizadas y complementadas para hacer recomendaciones de política pública.

Selección de los expertos

Para cada zona metropolitana, se hizo una amplia revisión del perfil curricular de los expertos seleccionados. Se buscó que el panel estuviera balanceado, con la inclusión de distintos sectores: de la academia, de asociaciones civiles, del gobierno, de la industria privada, de las organizaciones no gubernamentales y de organismos públicos descentralizados. Los criterios de elegibilidad para invitar a un experto fueron el conocimiento de la zona metropolitana, la formación profesional, la experiencia laboral y/o académica, el re-

conocimiento de la comunidad, el cargo desempeñado y el acceso a información privilegiada, así como las publicaciones y las investigaciones que han realizado en materia de desarrollo regional y urbano relacionadas con su zona metropolitana. En total, 405 expertos han sido invitados a participar mediante un correo electrónico que incluyó la carta formal de invitación y el primer cuestionario. Hasta ahora, del total de expertos invitados, 119 han respondido el primer cuestionario (cuadro 5).

De las veinte zonas metropolitanas que integran las unidades de estudio, cinco cuentan con un panel mayor a diez participantes, que además haber respondido el primer cuestionario han aceptado participar en esta y las siguientes consultas: Valle de México (ZMVM), Guadalajara (ZMG), Monterrey (ZMM), Mérida (ZMME) y Saltillo (ZMS). En el cuadro 6 se detalla la composición de cada panel. Es necesario decir que Turoff (1975) afirma que un panel de entre diez y quince expertos es suficiente para reunir información sobre las diferentes posiciones que pudieran existir en cada tema de investigación.

El conjunto de zonas metropolitanas que cuentan con un panel de expertos consolidado está compuesto por 61 participantes. Del total, Valle de México, Guadalajara y Saltillo cuentan con 13 expertos cada una, y Monterrey y Mérida con 11.

Analizadas en conjunto, 62% del total de expertos de estas cinco zonas metropolitanas proviene del sector académico, 15% de asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, 10% del gobierno, 3% de la industria privada y 10% de algún organismo público descentralizado. Desde luego, destaca el peso que tiene el sector académico en el panel. Es necesario resaltar que en este grupo se consideró la participación de profesores universitarios, investigadores de institutos y universidades y directores de facultades y escuelas de nivel superior y posgrado. Asimismo, como ya se mencionó, debe considerarse que a lo largo de la primera fase de investigación se invitó a participar a un amplio número de expertos de distintos sectores, pero la mayor participación es el sector académico.

EL FUTURO DE LAS PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS

CUADRO 5
NÚMERO DE CUESTIONARIOS ENVIADOS Y RESPONDIDOS
EN LA PRIMERA RONDA DE PREGUNTAS

	<i>Zona Metropolitana</i>	<i>Cuestionarios</i>	
		<i>Enviados</i>	<i>Respondidos</i>
1	Valle de México	27	13
2	Guadalajara	35	13
3	Monterrey	32	11
4	Puebla-Tlaxcala	34	8
5	Toluca	16	2
6	Tijuana	18	4
7	León	39	8
8	Juárez	22	7
9	La Laguna	12	0
10	Querétaro	14	2
11	San Luis Potosí	10	1
12	Mérida	19	11
13	Mexicali	15	3
14	Aguascalientes	12	7
15	Cuernavaca	16	3
16	Cancún	20	8
17	Chihuahua	13	1
18	Saltillo	22	13
19	Tampico	14	2
20	Reynosa-Río Bravo	15	2
	TOTAL	405	119

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 6
COMPOSICIÓN DE LOS PANELES DE EXPERTOS DE LAS 5 ZONAS
METROPOLITANAS

Sector	ZMVM	ZMG	ZMM	ZMME	ZMS	Total por sector de procedencia
Academia	9	7	7	7	8	38
AC/ ONG	3	5	-	-	1	9
Gobierno	-	1	2	2	1	6
Industria privada	-	-	-	1	1	2
Organismos públicos	1	-	2	1	2	6
Total por ZM	13	13	11	11	13	61

FUENTE: Elaboración propia.

Primera ronda de preguntas: análisis de los resultados en cinco zonas metropolitanas¹⁵

El primer cuestionario enviado a los expertos contenía preguntas abiertas sobre doce temas relevantes para el funcionamiento de las ciudades e influyen directamente sobre la calidad de vida de la población: disponibilidad, abastecimiento y calidad del agua, movilidad urbana, empleo e informalidad laboral, sistema de drenaje, medio ambiente, vivienda, coordinación metropolitana, residuos sólidos, seguridad, crecimiento económico, población y gobernabilidad.

En el primer cuestionario, para cada tema se solicitó a los expertos que presentaran los retos urbanos más grandes y los posibles escenarios que se podrían enfrentar en 2035. De forma libre y sin

¹⁵ La investigación se encuentra en proceso. Como se mencionó al inicio, uno de los objetivos de este capítulo es dar a conocer algunos resultados obtenidos durante la primera ronda de preguntas para cinco de las veinte zonas metropolitanas que conforman las unidades de estudio. Como se verá más adelante, los resultados ofrecen un panorama general sobre los problemas urbanos más graves que podrían enfrentar estas zonas metropolitanas en el futuro. Por esto, los resultados que se exponen a continuación de ninguna manera deberán ser considerados como las conclusiones finales de la investigación, sino únicamente como resultados preliminares.

EL FUTURO DE LAS PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS

TABLA 2
MATRIZ DE CONSENSOS ACERCA DE LA MAGNITUD
DE LOS PROBLEMAS EN EL 2035

TEMA/ ZM	VALLE DE MÉXICO	GUADALAJARA	MONTERREY	MÉRIDA	SALTILLO
Agua	Muy grave	Muy grave	Muy grave	Muy grave	Muy grave
Movilidad	Muy grave	Muy grave	Muy grave	Muy grave	Muy grave
Empleo/Informalidad	Muy grave	Muy grave	Muy grave	Muy grave	Muy grave
Drenaje	Muy grave	Muy grave	No hay consenso	Muy grave	Muy grave
Medio Ambiente	Grave	Grave	Grave	Grave	Grave
Vivienda	Grave	No hay consenso	Mejora	Grave	Grave
Coordinación Metropolitana	No hay consenso	Mejora	Grave	No hay consenso	Grave
Residuos Sólidos	Grave	Grave	Mejora	Mejora	Mejora
Seguridad	No hay consenso	Grave	No hay consenso	Mejora	No hay consenso
Crecimiento Económico	Sin cambio	Sin cambio	Mejora	Sin cambio	Mejora
Población	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	No hay consenso	No hay consenso
Gobernabilidad	Sin cambio	No hay consenso	Mejora	Sin cambio	Sin cambio

FUENTE: Elaboración propia.

restricciones, cada experto hizo un conjunto de previsiones. La ventaja de iniciar un estudio con el método Delphi es que permite usar un cuestionario abierto para contar con un abanico de ideas y dar rumbo a la investigación. En este caso, las respuestas del primer cuestionario ofrecen un panorama sobre los temas que se consideran más graves y los factores más mencionados (tabla 2).

En la tabla 2 se incluye una matriz que resume el conjunto de respuestas del primer cuestionario, compuesta de filas y columnas. En las filas se enlistan los doce temas de la investigación y en las columnas se ubican las cinco zonas metropolitanas analizadas. Cada celda de la matriz está resaltada con la posible existencia de consenso sobre la magnitud de los problemas. Para fines prácticos, se han establecido cinco magnitudes de los problemas: muy grave, grave, mejoría, sin cambios y no hay consenso. El criterio para definir si existe o no consenso entre los panelistas es que al menos 70% de los integrantes coincida en la gravedad de los problemas.

Los resultados de la matriz se pueden analizar en tres bloques. En el primero se incluyen los temas considerados como “muy graves” o “graves” en todas las zonas metropolitanas. El segundo contiene los temas para los cuales hay una diversidad de opiniones que hacen difícil establecer la existencia de problemáticas comunes, las cuales, a su vez, tienen magnitudes de gravedad distintas. Finalmente, el tercero contiene los temas que puede mejorar o mantener la misma tendencia.

Temas con magnitudes muy graves o graves

Disponibilidad, abastecimiento y calidad del agua. Al menos 70% de los expertos en el Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Saltillo opinan que existirán problemas muy graves de falta de agua por el agotamiento de las fuentes naturales de extracción, como los acuíferos, los manantiales y las presas. En Mérida, los expertos opinan el problema más grave en materia de agua no será su disponibilidad, sino el alto grado de contaminación de los cuerpos de agua, pues en la mayoría de los centros urbanos y complejos industriales el agua residual continuará depositándose en fosas sépticas, facilitando la filtración de las aguas residuales a los mantos freáticos. De igual manera, en el Valle de México y Guadalajara los expertos dicen que es muy probable que los problemas de abastecimiento y fugas se agudicen, y en Monterrey más de 70% de los expertos consideran que el abastecimiento de agua dependerá en gran medida de la aprobación del proyecto hidráulico Monterrey VI.

Movilidad. Según las opiniones de los expertos, en las cinco zonas metropolitanas habrá problemas muy graves de movilidad por la congestión vehicular y la proliferación de automóviles particulares. En la ZMVM, aunque 30% del panel considera que se habrá logrado un reparto modal mayoritario para el transporte público, la mayoría prevé que el automóvil seguirá siendo el principal medio de transporte; además, 70% del panel piensa que las obras de construcción de infraestructura vial y movilidad metropolitana seguirán siendo una prioridad de los gobiernos locales, aunque no lograrán agilizar el tránsito vehicular.

En Guadalajara, 80% del panel mantiene una postura pesimista en cuanto a la calidad y eficiencia del transporte público. Por su parte, en la ZMM, 90% del panel considera que la tasa de motorización será una de las más altas a nivel nacional. En Mérida, todo el panel considera que la movilidad será un tema muy grave dentro de veinte años por el aumento del uso del automóvil privado. Por último, en Saltillo, 90% del panel considera que se favorecerá la construcción de vialidades para el uso del automóvil privado por encima del transporte público; además, aunque se prevé un aumento de la infraestructura vial y carretera, los expertos consideran que los planes integrales de movilidad no estarán realmente coordinados.

Empleo e informalidad. En la ZMVM, el panel prevé que las políticas implementadas para reducir la informalidad serán “poco eficaces” por las malas condiciones de los empleos tradicionales; además, que persistirá un alto grado de subempleo y, en consecuencia, se mantendrá el mismo nivel de pobreza actual, o quizá sea más alto. Mientras tanto, en Guadalajara, Monterrey y Mérida, debido a la rigidez del mercado laboral, los paneles de expertos prevén un escenario con más personas laborando en el sector informal, y la existencia de más dificultades para que los jóvenes obtengan un empleo digno y adecuadamente remunerado. Por su parte, los expertos de Saltillo señalan que esta zona metropolitana podría enfrentar problemas muy graves de inestabilidad laboral, ya que seguirá dependiendo económicamente de la manufactura automotriz y, por lo tanto, del ciclo económico de Estados Unidos. Otro aspecto que resalta el panel de la ZMS es la posibilidad de mantener un bajo nivel de salarios para recibir mayor inversión extranjera directa.

Sistema de drenaje. Los expertos de Valle de México, Guadalajara y Saltillo señalan que los problemas relacionados con el sistema de drenaje profundo serán muy graves. En la ZMVM, se menciona que la falta de planeación del crecimiento de la ciudad y su zona metropolitana seguirá creando nuevas áreas urbanas susceptibles de inundarse. Esto y la disminución de la cobertura boscosa podrían aumentar el escurrimiento hacia el sistema combinado de drenaje, saturando al sistema y dificultando el tratamiento del agua pluvial.

Es importante señalar que 30% del panel de esta zona metropolitana considera que las obras de ingeniería civil, como el túnel emisor oriente y el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, ayudarán a desalojar las aguas residuales y evitar inundaciones, pero reconocen la necesidad de reorientar la política hacia el reúso de las aguas residuales.

En la ZMG, más de 80% del panel considera que los problemas de drenaje profundo serán muy graves, pues pese a la construcción de infraestructura, como la planta de tratamiento de aguas residuales El Ahogado, el porcentaje de tratamiento de estas aguas no se elevará en el futuro. Por otro lado, en la ZMS aún no se cuenta con un sistema de drenaje profundo capaz de asimilar las lluvias de temporada para evitar inundaciones.

En Monterrey, a pesar de que actualmente se da tratamiento a las aguas residuales para uso industrial, 60% de los expertos considera que esta zona enfrentará inundaciones asociadas a la incapacidad del sistema de drenaje pluvial. Por su parte, en la ZMME, 90% de los expertos afirma que el principal desafío será la creación de un sistema de drenaje sanitario que evite la contaminación de los cuerpos de agua de donde se extrae el líquido para consumo humano.

Medio ambiente. Los paneles de expertos de las cinco zonas metropolitanas consideran que los problemas medioambientales serán graves en el futuro. En el Valle de México, la mayoría de los expertos concuerda en que los retos más importantes en materia medioambiental estarán relacionados con la calidad del aire, la expansión de la mancha urbana y la pérdida del suelo de conservación y la calidad y disponibilidad del agua. En Guadalajara, los expertos vislumbran la ausencia de políticas de sustentabilidad ambiental de largo plazo: dos expertos señalan que esta zona metropolitana podría convertirse en la ciudad más contaminada de México, e incluso una de las más contaminadas en América Latina. En Monterrey, los expertos señalan que los problemas medioambientales estarán relacionados con la calidad del aire y el aumento de la mancha urbana. En este sentido, 70% del panel considera que la ZMM enfrentará problemas graves de contaminación ocasionados por el aumento del parque vehicular y de las industrias establecidas en el área metropolitana.

En Mérida, los expertos coinciden en que la contaminación de los acuíferos y la pérdida de biodiversidad serán consecuencia del aumento de la superficie urbana en las áreas protegidas, como la reserva Cuxtal, el parque ecoarqueológico Dzibilchaltún y los montes ubicados al oeste y suroeste de la zona metropolitana. Cabe resaltar que la contaminación del aire será poco significativa por la planicie y las condiciones climáticas de la ZMME, a pesar del aumento del parque vehicular.

En Saltillo, los expertos resaltan la gravedad de tres elementos: la deforestación de la sierra de Zapalinamé, la gestión de residuos industriales y la contaminación de los cuerpos de agua.

Temas con problemáticas y magnitudes distintas

Vivienda. Mientras que los expertos del Valle de México, Mérida y Saltillo consideran que los problemas de vivienda serán graves en 2035, en Guadalajara no existe una mayoría que indique cuál será la magnitud. Por su parte, el panel de Monterrey tiene una opinión optimista en el tema de vivienda.

En la ZMVM, más de 80% de los expertos considera que los problemas de vivienda estarán relacionados con la calidad, infraestructura, ubicación y disponibilidad de servicios básicos; no sólo de las nuevas viviendas, sino también de las existentes. En la ZMG, 60% del panel considera que los problemas serán graves por el crecimiento desarticulado y desordenado de la vivienda periférica de la zona metropolitana, pero 40% no visualiza una situación grave. En Mérida y Saltillo, la mayoría de los expertos prevé que estas zonas seguirán expandiéndose a las periferias y considera que un alto porcentaje de viviendas estarán deshabitadas.

Coordinación metropolitana. En la ZMVM, 60% de los expertos coincide en que no existirá una instancia metropolitana que sirva como coordinadora de los municipios; el otro 40% tiene buenas expectativas sobre la coordinación en algunos aspectos, como transporte público, seguridad y medio ambiente. En la ZMG, la mayor parte del panel tiene opiniones de mejoría por la creación del Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan). En Monterrey, 90% de los

expertos afirma que difícilmente se logrará la plena coordinación metropolitana, ya que no existirá voluntad para incentivar una reforma a los marcos constitucional, legal y normativo.

En la ZMME existen dos polos. Por un lado, 60% de los expertos hace referencia a la importancia que tendrá la Coordinación Metropolitana de Yucatán (Comey) para entablar comunicación entre los municipios; no obstante, el otro 40% es escéptico en cuanto a la efectiva coordinación de los municipios. Por su parte, 70% de los expertos de la ZMS considera que no existirá buena coordinación metropolitana, o bien que será muy débil; el otro 30% piensa que la coordinación entre los municipios podría mejorar, particularmente en temas como la movilidad y la administración financiera de los recursos compartidos.

Residuos sólidos. Mientras que en el Valle de México y Guadalajara los expertos coinciden en que la situación será grave, en Monterrey, Saltillo y Mérida hay expectativas favorables para mejorar la administración de los residuos sólidos.

En la ZMVM, 70% de los expertos opina que existirán problemas graves en su manejo y disposición final, ya que es posible que los receptáculos se encuentren fuera de funcionamiento y la zona se convierta en exportadora de residuos urbanos; además, los rellenos sanitarios difícilmente serán utilizados sistemáticamente como plantas generadoras de energía metano-eléctrica. En la ZMG, más de 70% de los expertos considera que se requerirán nuevas acciones para el control de residuos sólidos en 2035 desde su generación hasta su aprovechamiento y confinamiento, pues se tendrán problemas graves asociados al inadecuado manejo de desechos en tiraderos municipales y clandestinos.

En la ZMM, 80% de los expertos opina que no existirán problemas graves de residuos, ya que se mantendrá la tendencia actual, caracterizada por un buen sistema de recolección; sin embargo, también mencionan que la generación de energía con plantas metano-eléctricas será un reto importante. En Mérida y Saltillo, la mayoría de los expertos considera que los residuos sólidos se administrarán adecuadamente. Además, se tienen expectativas favorables para la

creación de rellenos sanitarios y generación de electricidad mediante el uso de biogás.

Seguridad. Es un tema con un elevado grado de disenso entre los miembros de cada panel. Los expertos de las zonas metropolitanas del Valle de México, Monterrey y Saltillo tienen varias posturas que impiden reconocer una posición mayoritaria.

En la ZMVM, 40% del panel considera que la seguridad mejorará por la coordinación entre las autoridades y al uso de cámaras de videovigilancia; el otro 60% opina que la inseguridad seguirá incrementándose en todos los sectores, especialmente en las periferias y en las regiones de menores ingresos. En la ZMM, 60% del panel piensa que existirán problemas de inseguridad ocasionados por factores regionales, como el narcotráfico y la delincuencia organizada, que afectarán no sólo a Monterrey, sino a todo el norte de México; sin embargo, 40% del panel considera que los sistemas de seguridad internos podrían mejorar con el mando único de la policía. Por su parte, en la ZMS, 60% de los expertos considera que el problema de seguridad será grave; el otro 40% prevé que debido a las políticas implementadas y a los planes de seguridad, como el mando único en la policía, se logrará reducir la inseguridad.

En la ZMG, 70% del panel coincide en que la seguridad será un tema prioritario de la agenda pública por las malas condiciones actuales y esperadas. En la ZMME, 90% de los expertos afirma que la seguridad seguirá siendo buena e incluso podría mejorar.

*Temas en los cuales la situación podría mejorar
o mantener la misma tendencia*

Crecimiento económico. La mayoría de los expertos del Valle de México, Guadalajara Monterrey y Mérida indican que no existirán grandes retos respecto al crecimiento económico, ya que estas zonas mantendrán las tendencias que han mostrado hasta ahora. En el Valle de México y Guadalajara, los expertos señalan que el reto más grande podría ser la consolidación sus actividades económicas. En Monterrey, la mayoría del panel afirma que esta zona continuará

siendo una de las más atractivas del país para llevar a cabo negocios e inversiones. Por su parte, 80% del panel de expertos de Mérida considera que la zona metropolitana seguirá siendo la sede central del sistema urbano peninsular en comercio, finanzas, mercado inmobiliario, salud, educación superior, innovación y especialización profesional. En Saltillo existe una preocupación por parte de los expertos relacionada con la necesidad de diversificar su estructura económica, ya que se encuentra concentrada en la industria automotriz.

Población. Para este tema, las opiniones de los expertos de las cinco zonas metropolitanas están más relacionadas con la tendencia del crecimiento poblacional que con la capacidad que tendrá cada una para resolver las demandas de una población en crecimiento. En la ZMVM, 70% del panel considera que la población mantendrá una de las tasas de crecimiento más bajas de todo el país; sin embargo, piensa que el crecimiento de la zona central será muy diferente al de las zonas periféricas (como en los municipios conurbados del estado de México, Hidalgo e incluso Toluca y Puebla-Tlaxcala). En Guadalajara y Monterrey, los expertos indican que la población seguirá aumentando, pero a un ritmo menor.

En la ZMME no es posible distinguir una opinión dominante, ya que 40% de los expertos considera que habrá altas tasas de inmigración por las buenas condiciones de seguridad en el sureste del país; por otro lado, 40% de los expertos cree que la tasa de crecimiento demográfica no se modificará y seguirá el pronóstico del Conapo. El 20% restante considera que el crecimiento será errático, con saldos migratorios negativos y positivos. Por su parte, 60% de los expertos de la ZMS considera que la tendencia del crecimiento de la población será positiva y el principal reto será abastecer de servicios básicos a las nuevas viviendas.

Gobernabilidad. Sólo en Monterrey los expertos tienen expectativas favorables de cambio; en las demás zonas metropolitanas prevén que la situación será similar a la que predomina actualmente. En el Valle de México, el panel indica que las instituciones seguirán siendo inoperantes y estarán regidas por normas obsoletas y un

elevado grado de corrupción. En Guadalajara, 60% del panel considera que aun cuando en el marco jurídico-administrativo estarán presentes figuras novedosas de participación social y gestión ciudadana de la ciudad, la comunidad local se mantendrá mayormente desinteresada de los procesos de toma de decisiones públicas. En Monterrey, 90% de los expertos afirma que no existirán problemas de gobernabilidad, ya que habrá estructuras administrativas reforzadas por los gobiernos municipales y estatales, con ciudadanos más críticos y exigentes de sus funcionarios. En la ZMME, todo el panel considera que se tendrán las mismas condiciones de gobernabilidad actuales. Por otro lado, la mayor parte de las opiniones de los expertos de la ZMS giran en torno a la poca disposición de los gobernantes por mejorar el acercamiento con la sociedad.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

I. Como se mencionó en la primera parte del texto y en la secuencia de aplicación del método Delphi, la investigación se encuentra en proceso. Actualmente —septiembre de 2016— se ha concluido con la primera ronda de preguntas en diez zonas metropolitanas: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Saltillo, Juárez, Cancún, Puebla-Tlaxcala, Aguascalientes y León. Además, se tienen los resultados del segundo cuestionario en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. Sin embargo, no debe olvidarse que queda un largo camino por recorrer: 1. Diseñar, enviar y analizar los resultados del segundo cuestionario para las zonas metropolitanas de Mérida, Saltillo, Juárez, León, Cancún, Aguascalientes y Puebla-Tlaxcala; 2. Procesar y analizar la información de las respuestas del segundo cuestionario del Valle de México, Guadalajara y Monterrey; 3. Diseñar y enviar el tercer cuestionario para todas las zonas metropolitanas.

En el segundo cuestionario se pone a disposición de los expertos el conjunto de previsiones emitidas en el primer cuestionario, con la finalidad de conocer el grado de consenso que tiene el panel con cada una. De igual forma, en la investigación se contempla una ter-

cera ronda de preguntas para que los expertos presenten propuestas de solución para los grandes retos de las zonas metropolitanas.

Es necesario resaltar que no se ha recibido un mínimo de diez respuestas en las zonas metropolitanas de Toluca, Tijuana, La Laguna, Querétaro, San Luis Potosí, Mexicali, Cuernavaca, Chihuahua, Tampico y Reynosa-Río Bravo, por lo que es posible que estas zonas metropolitanas se saquen de la investigación.

II. Existen algunos resultados que deben considerarse preliminares, pero permitirán dirigir la investigación en las siguientes etapas.

1. En el periodo 2015-2035, el crecimiento poblacional de las veinte zonas metropolitanas más grandes de México se estabilizará y en el futuro los retos urbanos más grandes estarán relacionados ya no con el crecimiento demográfico, como sucedió en la segunda mitad del siglo xx, sino con aspectos cualitativos que impactarán directamente sobre la calidad de vida de la población. Los resultados obtenidos para el Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida y Saltillo nos ofrecen un panorama acerca de estos problemas.
2. Estos resultados no pueden extrapolarse a las veinte zonas metropolitanas más grandes de México. Sin embargo, indican la existencia de problemáticas comunes. Esto anticipa la incorporación de una nueva hipótesis en la investigación: es posible que los problemas de agua, movilidad, empleo e informalidad, sistema de drenaje y medio ambiente se presenten en las demás zonas metropolitanas con la misma magnitud. Esta hipótesis se deberá contrastar con los resultados obtenidos al término de la primera y segunda fases para las otras zonas metropolitanas.
3. Si los cinco problemas más graves de estas cinco zonas metropolitanas se vuelven a mencionar en las otras 15, indicarían la existencia de problemas clave que deberían ser considerados para la toma de decisiones a escala local y regional. Recordemos que en las veinte zonas metropolitanas más grandes de México vive 44% de la población nacional y casi 60% de la población urbana nacional.

4. Existe la posibilidad de que estos cinco problemas se presenten en todas las zonas metropolitanas del país, por lo que se requerirían políticas públicas no sólo a escalas local y regional, sino también nacional; de lo contrario, el futuro del país podría ubicarse en un panorama preocupante.
5. Los expertos perciben con distinta magnitud los problemas de vivienda, coordinación metropolitana, residuos sólidos y seguridad. Estas diferencias resaltan la heterogeneidad de problemas que existen en el territorio urbano de México; además, muestran que su gravedad es distinta en cada zona metropolitana.
6. Las respuestas de los expertos para los temas de población y gobernabilidad presentan algunas advertencias metodológicas que será necesario considerar en la siguiente fase de investigación. Particularmente, en la gobernabilidad cada miembro del panel entiende el concepto de manera distinta, lo cual dificulta el análisis e impide contrastar los resultados.

Por último, pensar el futuro de las ciudades mexicanas no tiene la intención de predecir qué va a suceder en los siguientes años, sino preguntarnos qué puede suceder si se mantienen las condiciones actuales o se modifica su rumbo. Este ejercicio de prospectiva nos abre la posibilidad de formular escenarios para tomar, en el presente, las medidas y acciones necesarias que le permitan a cada zona metropolitana alcanzar los mejores escenarios. Las preguntas sobre el futuro están abiertas y las respuestas son tentativas.

NOTA METODOLÓGICA

Método 1. Funciones polinómicas

La forma funcional de un polinomio de grado n es la siguiente:

ECUACIÓN 1

$$f(x) = a_n x^n + a_{n-1} x^{n-1} + \dots + a_i x^i + \dots + a_1 x^1 + a_0 x^0$$

donde $a_0, \dots, a_n$ son los coeficientes de la función polinómica de grado n . De forma general, podemos representar esta función a través de la siguiente suma:

$$f(x) = \sum_{i=0}^n a_i x^i$$

Debido a que los modelos que mejor representaron el comportamiento poblacional de las 59 zonas metropolitanas fueron de segundo y cuarto orden, teniendo como variable independiente a la población estimada por el Conapo durante el periodo 2010-2030, la forma funcional final para cada una de las 59 zonas metropolitanas del país es la siguiente:¹⁶

$$\begin{aligned} ZM_1(x_1) &= a_0 + a_1 x_1 + a_2 x_1^2 + a_3 x_1^3 + a_4 x_1^4 \\ ZM_2(x_2) &= a_0 + a_1 x_2 + a_2 x_2^2 + a_3 x_2^3 + a_4 x_2^4 \\ &\vdots \\ ZM_i(x_i) &= a_0 + a_1 x_i + a_2 x_i^2 + a_3 x_i^3 + a_4 x_i^4 \\ &\vdots \\ ZM_{58}(x_{58}) &= a_0 + a_1 x_{58} + a_2 x_{58}^2 + a_3 x_{58}^3 + a_4 x_{58}^4 \\ ZM_{59}(x_{59}) &= a_0 + a_1 x_{59} + a_2 x_{59}^2 + a_3 x_{59}^3 + a_4 x_{59}^4 \end{aligned}$$

Método 2. Modelos autorregresivos de primer orden

El segundo método de estimación consistió en modelos autorregresivos, AR (p), cuya forma funcional es la siguiente (ecuación 2).

ECUACIÓN 2

$$X_t = c + \sum_{i=1}^p \varphi_i X_{t-i} + \varepsilon_t$$

donde c es la constante de la regresión, $\varphi_1, \dots, \varphi_p$ son los parámetros del modelo y ε_t son los residuales definidos como la diferencia entre los valores observados y los estimados. Para determinar el orden

¹⁶ Por simplificación, sólo presentamos la forma funcional de un polinomio de cuarto orden; sin embargo, un polinomio de segundo orden será aquel donde $a_3 = 0$ y $a_4 = 0$.

de rezagos óptimo se revisó la autocorrelación parcial de los residuales de cada una de las 59 regresiones a través del correlograma. Después de haber estimado cada modelo se identificó que la observación en el tiempo i depende de la observación en el periodo $i-1$. Así, el modelo resultante para cada zona metropolitana fue el AR(1):

$$X_t = c + \varphi_t X_{t-1} + \varepsilon_t$$

Criterio de elección del mejor modelo

Ambos modelos tuvieron un buen ajuste de las proyecciones con los datos observados. Sin embargo, se eligió el modelo con el promedio de la suma del cuadrado de los residuos (MA) más pequeño (ecuación 3).

ECUACIÓN 3

$$MA = \frac{\sum_{i=1}^n \varepsilon_i^2}{n}$$

Donde n es el número de observaciones. La ecuación 3 representa, en términos estadísticos, una medida de la bondad de ajuste de ambos métodos. Se determinó que los modelos autorregresivos de primer orden son los que mejor capturan la tendencia del crecimiento de la población en las 59 zonas metropolitanas analizadas, por lo que se consideraron como las mejores proyecciones.

PRUEBA DE BONDAD DE AJUSTE
PARA LAS PROYECCIONES DE POBLACIÓN

Bondad de ajuste de los modelos	Funciones polinómicas de segundo y cuarto orden	1 056 096.50
	Autorregresión de primer orden (AR)	344 636.20

FUENTE: Elaboración propia.

MANUEL PERLÓ COHEN

ANEXO

PROYECCIÓN DE POBLACIÓN

	<i>Zona Metropolitana</i>	<i>2031</i>	<i>2032</i>	<i>2033</i>	<i>2034</i>	<i>2035</i>
1	Valle de México	23 345 549	23 441 027	23 533 655	23 623 516	23 710 694
2	Guadalajara	5 553 709	5 591 733	5 628 816	5 664 981	5 700 250
3	Monterrey	5 417 435	5 472 280	5 526 723	5 580 768	5 634 419
4	Puebla-Tlaxcala	3 331 747	3 347 294	3 362 139	3 376 312	3 389 845
5	Toluca	2 677 130	2 701 433	2 725 105	2 748 162	2 770 621
6	Tijuana	2 359 219	2 382 768	2 406 023	2 428 987	2 451 664
7	León	1 896 100	1 904 078	1 911 746	1 919 118	1 926 205
8	Juárez	1 630 413	1 644 711	1 659 241	1 674 009	1 689 016
9	La Laguna	1 512 008	1 522 219	1 532 205	1 541 970	1 551 520
10	Querétaro	1 462 145	1 474 330	1 486 179	1 497 702	1 508 906
11	San Luis Potosí	1 265 137	1 270 585	1 275 758	1 280 672	1 285 337
12	Mérida	1 255 752	1 265 290	1 274 579	1 283 628	1 292 442
13	Mexicali	1 221 372	1 232 405	1 243 312	1 254 093	1 264 751
14	Aguascalientes	1 196 588	1 205 335	1 213 833	1 222 091	1 230 115
15	Cuernavaca	1 158 497	1 167 023	1 175 395	1 183 615	1 191 688
16	Chihuahua	1 062 561	1 066 521	1 070 239	1 073 730	1 077 009
17	Tampico	1 041 216	1 046 188	1 050 968	1 055 563	1 059 981
18	Acapulco	959 621	960 355	960 998	961 561	962 054
19	Saltillo	1 060 580	1 068 414	1 076 030	1 083 436	1 090 636
20	Morelia	960 710	963 144	965 417	967 540	969 522
21	Veracruz	927 583	929 355	930 982	932 477	933 851
22	Villahermosa	929 661	933 177	936 466	939 542	942 420
23	Reynosa-Río Bravo	967 783	975 554	983 109	990 455	997 597
24	Cancún	1 149 641	1 170 582	1 191 442	1 212 219	1 232 916
25	Tuxtla Gutiérrez	877 180	881 476	885 539	889 381	893 015
26	Xalapa	790 065	792 163	794 105	795 902	797 565
27	Oaxaca	704 088	705 434	706 665	707 792	708 823
28	Celaya	701 819	704 329	706 724	709 009	711 189
29	Pachuca	667 932	671 626	675 122	678 430	681 560

EL FUTURO DE LAS PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS

Proyección de población (continuación)						
30	Tlaxcala- Apizaco	648 549	653 825	658 987	664 037	668 978
31	Poza Rica	582 977	584 952	586 852	588 682	590 443
32	Matamoros	614 869	620 337	625 803	631 267	636 729
33	Tepic	621 498	629 423	637 282	645 077	652 806
34	Cuautla	557 514	561 813	566 015	570 124	574 141
35	Orizaba	494 265	496 238	498 142	499 978	501 749
36	Puerto Vallarta	552 283	556 689	560 887	564 887	568 698
37	Nuevo Laredo	488 462	492 951	497 429	501 896	506 352
38	Minatitlán	415 226	416 754	418 213	419 606	420 935
39	Coatzacoalcos	404 854	406 039	407 149	408 191	409 168
40	Colima-Villa de Álvarez	456 651	461 280	465 830	470 301	474 695
41	Monclova- Frontera	389 525	392 396	395 235	398 042	400 819
42	Zacatecas- Guadalupe	378 236	379 576	380 829	382 001	383 096
43	Córdoba	363 920	365 175	366 375	367 521	368 617
44	Tehuacán	364 622	366 937	369 198	371 407	373 565
45	Zamora- Jacona	284 007	285 175	286 323	287 451	288 560
46	La Piedad- Pénjamo	282 067	283 021	283 945	284 840	285 707
47	Tulancingo	309 054	311 340	313 561	315 717	317 812
48	Guaymas	263 670	265 951	268 202	270 424	272 618
49	Tula	254 351	256 183	257 984	259 754	261 495
50	San Francisco del Rincón	217 852	218 897	219 907	220 882	221 824
51	Piedras Negras	225 344	227 633	229 949	232 291	234 660
52	Tianguistenco	222 145	224 320	226 444	228 518	230 543
53	Tehuantepec	178 886	179 167	179 427	179 669	179 893
54	Tecomán	197 427	199 893	202 351	204 799	207 238
55	Ocotlán	173 535	175 104	176 685	178 278	179 883
56	Ríoverde- Cd. Fernández	158 361	159 058	159 734	160 388	161 021
57	Teziutlán	149 017	149 935	150 832	151 710	152 569
58	Acayucan	132 127	132 745	133 347	133 932	134 500
59	Moroleón- Uriangato	121 045	121 311	121 562	121 799	122 023

FUENTE: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- BAILEY, Rosemary, James W.S. Longhurst, Enda T. Hayes, Lorraine Hudson, Kristin Vala Ragnarsdottir y Joshua Thumim (2012). “Exploring a city’s potential low carbon futures using Delphi methods: some preliminary findings”. *Journal of Environmental Planning and Management*, 55, 8 (octubre): 1022-1046.
- BAS, Enric (2004). *Megatendencias para el siglo XXI. Un estudio Delfos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BAZ, Ibrahim, Abdurrahman Geymen y Semih Nogay Er (2009). “Development and applications of GIS-based analysis/synthesis modeling techniques for urban planning of Istanbul Metropolitan Area”. *Advances in Engineering Software*, 40, 2 (febrero): 128-140.
- CAVALLI-SFORZA, Violeta, y Leonard Ortolano (1984). “Delphi forecasts of land use: Transportation interactions”. *Journal of Transportation Engineering*, 110, 3 (noviembre): 324-339.
- CITY OF ALBANY. *Albany 2030* [en línea]. Disponible en: <<http://www.albany2030.org/>> [Consulta: 15 de noviembre de 2014].
- CITY OF LANCASTER. *General Plan 2030* [en línea] Disponible en: <<http://www.cityoflancasterca.org/about-us/departments-services/development-services/planning/general-plan-2030>> [Consulta: 15 de noviembre de 2014].
- CITY OF PORTLAND. *Planning and Sustainability. Central City 2035* [en línea]. Disponible en: <<https://www.portlandoregon.gov/bps/47907>> [Consulta: 15 de noviembre de 2014].
- CITY OF RALEIGH. *2030 Comprehensive Plan* [en línea]. Disponible en: <<http://www.raleighnc.gov/cp>> [Consulta: 15 de noviembre de 2014].
- CITY OF STOCKHOLM. *Stockholms Stad. City of Stockholm. Vision 2030*. [en línea]. Disponible en: <<http://international.stockholm.se/governance/vision-2030/>> [Consulta: 15 de noviembre de 2014].
- COLEMAN, J.M.A., F.S. Sosa-Rodriguez, L.D. Mortsch y P.J. Deadman (2016). “Assessing stakeholder impacts and adaptation to low water-levels: The trent-severn waterway”. *Climatic Change*, 134: 115-129. Disponible en: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10584-015-1524-x>>.

- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, CONAGUA (2014). Estadísticas del Agua en México [en línea]. Disponible en: <<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/EAM2014.pdf>>.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2012a). *Sistema Urbano Nacional 2012* [en línea]. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Delimitacion_de_Zonas_Metropolitanas>.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2012b). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas 2010* [en línea]. Disponible en: <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825010048/702825010048_1.pdf> [Consulta: 30 de julio de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO. *Proyecciones de la Población 2010-2050* [en línea]. Disponible en: <<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>>.
- DOCHERTY, Iain, y Peter McKiernan (2008). "Scenario planning for the Edinburgh city region". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 5: 982-997.
- GARZA, Gustavo (2002). "Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo xx". *Notas. Revista de Información y Análisis*, 19 (julio-septiembre): 7-16.
- HELMER, Olaf, y Nicholas Rescher (1958). *On the epistemology of the inexact science* [en línea]. Disponible en: <<http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2005/P1513.pdf>> [Consulta: 9 de enero de 2015].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2001). Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000) [en línea]. Disponible en: <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825493875/702825493875_1.pdf> [Consulta: 9 de enero de 2015].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010* [en línea]. Disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>>.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI. “Marco geoestadístico nacional”. En *Manual de cartografía geoestadística* [en línea] Disponible en <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/doc/manual_cartografia_censal.pdf>.
- LEMIEUX, Christopher J. (2008). “Towards climate change adaptation in Canada’s protected natural areas: An Ontario Parks case study”. Tesis de doctorado en filosofía. Ontario, Canada: University of Waterloo.
- LEMIEUX, Christopher J., Daniel J. Scott, D. (2011). “Changing climate, challenging choices: identifying and evaluating climate change”. *Environmental Management*, 48, 4: 675-690.
- LINSTONE, Harold A., y Murray Turoff (2002). *The Delphi Method: Techniques and Applications*. Newark: New Jersey Institute of Technology.
- MALLA, F., y I. Zamora (1978). “La previsión del futuro en la empresa (III): El método Delphi”. *Estudios Empresariales*, 39: 13-24.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-HABITAT (2011). *Estado de las Ciudades de México 2011* [en línea]. <http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/330/1/images/Estado_de_las_Ciudades_de_Mexico_2011.pdf> [Consulta: 12 de octubre de 2014].
- PHDUNGSILP, Aumnad (2011). “Futures studies’ backcasting method used for strategic sustainable city planning”. *Futures*, 43, 7 (septiembre), 707-714.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Diario Oficial de la Federación.
- PUGLISI, M., y S. Marvin (2002). “Developing urban and regional foresight: exploring capacities and identifying needs in the North West”. *Futures*, 34, 8 (octubre), 761-777.
- SCHEELE D., Sam (1975). “Reality construction as a product of Delphi interaction”. En *The Delphi Method: Techniques and Applications*, editado por Harold A. Linstone, Murray Turoff y Olaf Helmer, 35-67. Massachusetts: Addison-Wesley.
- SCHMIDT, Samuel, Jorge Gil, y Jorge Castro (1995). “El desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos. Estudio Delphi en ocho ciudades fronterizas”. *Frontera Norte*, 7, 13 (enero-junio): 49-66.

- SEATTLE. *Seattle 2035* [en línea]. Disponible en: <<http://2035.seattle.gov/>> [Consulta: 15 de noviembre de 2014].
- TUROFF, Murray (1975). *The Delphi Method: Techniques and Applications*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- TUROFF, M., y S.R. Hiltz (1996). "Computer based Delphi process". En *Gazing into the Oracle: The Delphi Method and its Application to Social Policy and Public Health*, editado por Michael Adler y Erio Ziglio, 56-88. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- UNITED NATIONS, UN (2014a). *The World Population Situation in 2014. A Concise Report. Department of Economic and Social Affairs Population Division* [en línea]. Disponible en: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/en.pdf>> [Consulta: 20 de octubre de 2015].
- UNITED NATIONS, UN (2014b). *World Urbanization Prospects 2014* [en línea]. Disponible en <<http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>> [Consulta: 12 de junio de 2015].
- UNITED NATIONS, UN (2015). *World Population Prospects. Key Findings and Advance Tables 2015* [en línea]. Disponible en: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf> [Consulta: 10 de agosto de 2015].
- VALLES, Miguel S. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

Prospectiva de movilidad y accesibilidad

MARGARITA CAMARENA LUHRS
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

La prospectiva de la movilidad y sus finalidades de accesibilidad en las ciudades hacen evidentes los grandes retos contemporáneos. Como desde los años ochenta, estas necesidades de movimiento y acceso a lugares distantes son tanto o más explosivas que otras demandas y servicios que ofertan las ciudades en su conjunto; su prospectiva a mediano plazo hace más evidente las posibilidades y limitaciones del patrón de circulación en que predomina la movilidad motorizada a partir de automóviles particulares, por la que tanto se ha reducido la tasa de accesibilidad.

En las escalas locales, metropolitanas y regionales de las ciudades de más de un millón de habitantes en México en 2035, este aumento de la movilidad/saturación del espacio vial/reducción de la accesibilidad resulta especialmente crítico no sólo porque ya acusa áreas y sectores urbanos que padecen de (in)movilidad constante o dificultada en horas pico, sino por la irreversibilidad característica de la movilidad motorizada en las grandes ciudades del subdesarrollo y en México.¹

¹ Agradezco al doctor Luis Chías Becerril sus valiosos comentarios a este trabajo.

INTRODUCCIÓN

La movilidad actual y su meta principal, que es la accesibilidad,² son factores importantes de la simultaneidad con que las ciudades³ han hecho posible el mundo contemporáneo. Como consecuencia del desarrollo económico y social de México y su inserción en la globalizada Norteamérica, la creciente urbanización y su consiguiente dependencia de la movilidad motorizada tienen graves implicaciones que se aumentarán en los próximos veinte años, hacia 2035, de no intervenir activamente desde ahora.

La motorización de la movilidad sesga las prácticas de desplazamiento como si fuera el único modo posible de llegar a lugares distantes, distorsionando las pautas de la accesibilidad. De este modo, la contribución inmovilizadora de la movilidad motorizada al futuro del siglo XXI la sitúa en el núcleo de la crisis urbana mundial⁴ y como uno de los aspectos más conflictivos de la contaminación ambiental, especialmente en las ciudades mexicanas.

² De acuerdo con Luis Chías, puede decirse que la movilidad física es atributo de movimiento coordinado de los cuerpos de las personas y los colectivos con intención de transitar y dirigirse a algún lado y depende de factores sociales. Por extensión, se usa para referirse al tráfico, o sea, al movimiento de bienes prácticos y mercancías que dependen principalmente de factores económicos. La accesibilidad es un atributo del espacio social circulado: de los sitios en/desde los que se parte y de los servicios a/hacia los que se quiera acceder. Aquí se considera que ambas expresiones son, por lo tanto, inseparables.

³ Las ciudades como espacios geográficos altamente humanizados se definen desde muy distintas perspectivas, y aun sin llegar a un acuerdo se consideran como conjuntos de lugares o de conglomerados que reflejan la actividad humana con mayor intensidad en ciertos lugares y tiempos. Entre los criterios que se usan para definir una ciudad se encuentran su apariencia, forma, estructura, la morfología del paisaje, las edificaciones, el tamaño de las vialidades que facilitan o entorpecen el tráfico; también es frecuente definirlas estadísticamente por las cantidades de habitantes, el producto interno bruto (PIB); incluso se han diferenciado por las actividades de sus habitantes.

⁴ “Desde ese punto de vista, es insuficiente señalar que el tráfico y la movilidad representan buena parte del núcleo duro de la crisis ecológica de la ciudad, pues realmente son la clave también de múltiples distorsiones sociales y culturales presentes en las ciudades: el peligro y el riesgo de las calles y vías, la ruptura de la multifuncionalidad del espacio público, la reducción de la comunicación vecinal o la pérdida de autonomía de los grupos sociales más débiles. En definitiva, se puede considerar que el tráfico y la movilidad, en sus expresiones motorizadas, representan un conflicto crucial, un verdadero escollo, para la calidad de vida urbana en su acepción más amplia, para la sostenibilidad ambiental y también para la sostenibilidad social de las ciudades” (Sanz: 1997: 12).

Al dejar que el mercado racionalice las soluciones de movilidad y accesibilidad de las ciudades,⁵ por encima y muchas veces en contra de las sociedades que las habitan, las distancias sociales que emergen constantemente como desequilibrios de la accesibilidad aumentan. Ocurre así por las medidas estandarizadas de atención a las necesidades de movilidad motorizada —basadas sólo en la construcción de infraestructuras viales, la concentración y expansión urbana— y por las asimetrías entre clases sociales al interior y entre los territorios desigualmente atendidos en las ciudades.

Por esto, cabe preguntarse: ¿Cómo es posible que esta perspectiva neoliberalizada de la gestión urbana acate criterios de atención a crecientes demandas de desplazamientos en las ciudades sin importar el costo de reducir la accesibilidad total de la ciudad? En parte, la tendencia a agravar la (in)movilidad de las ciudades se debe a la estandarización de los procesos urbanos que acentúan sus diferencias —como se muestra con la prospectiva de las pautas de vida y el crecimiento de las ciudades metropolitanas mexicanas relacionadas con la movilidad al 2035—, pero también a la normalización de los conflictos por el aumento de costos y tiempos de traslado; es una conformidad resignada que refuerza la tendencia al aumento de la (in)movilidad urbana.

Por este motivo, se estima que hace falta exponer estos problemas de la ciudad de manera integral, con conocimientos prospectivos transversales y explorar otras tendencias de la forma social de la movilidad, para tener una perspectiva clara de la tendencia del fenómeno urbano en su conjunto, anticipar sus consecuencias y actuar desde ahora.

⁵ Las ciudades se fortalecen a medida que aumentan sus habitantes, pero si su crecimiento es desordenado se salen de posibles escalas de sustentabilidad y gestión. Las ciudades de México “concentran al 77% de la población del país (Inegi, 2010). [Aunque] hasta el momento, ningún plan nacional de desarrollo ha incluido como eje rector el desarrollo ordenado de las ciudades. Por otro lado, los recursos federales dedicados a la construcción de infraestructura urbana han privilegiado la implementación de proyectos que incentivan el uso excesivo del automóvil. Existen pocos incentivos para que el gobierno federal y las autoridades estatales y municipales trabajen conjuntamente los temas de planeación urbana y transporte. Todo esto, aunado con los escasos mecanismos de participación social, ha llevado a una situación crítica en nuestras urbes” (ITDP, 2013: 3).

Con esto en mente, hace falta explorar las tendencias de la forma social tanto de la movilidad —con identidades sociales producidas junto a los cambiantes órdenes de relación entre lugares de la ciudad, elaborados u olvidados, impuestos o eliminados, según su ocupación/circulación— como de la economía de la accesibilidad —para la cual el valor del lugar de la ciudad y de los traslados para acceder a tal o cual sitio de la misma depende de la cercanía/lejanía,⁶ absoluta y relativa, con respecto de un centro,⁷ plaza, templo, mercado, palacio de gobierno, etc., que sea referencia identitaria—, e indagar posibles cursos de acción que estén capitalizando la operación del transporte urbano —con políticas orientadoras de la inversión y el uso de vías, vehículos motorizados, flujos de desplazamiento y normas sociales no sólo de movilidad ceñida por “megaproyectos”—, que derivan en ocupación intensiva y extensiva del espacio de la ciudad, con las consecuencias cada vez más demandante de espacios para que circulen los automóviles y mayores recursos y servicios conexos, con lo que la movilidad motorizada está produciendo ciudades asimétricas y desigualmente territorializadas.⁸

⁶ Según el punto de vista de Johann von Thünen (1826), la accesibilidad resume el conjunto de decisiones de localización urbana de las actividades productivas y residenciales. Esto es así, porque, según su ilustrativa perspectiva, en la ocupación/circulación de los lugares “el valor del suelo urbano depende de la renta, y la renta de la localización, y la localización de la conveniencia y la conveniencia de la cercanía (*nearness*), [por lo que] podemos eliminar los pasos intermedios y decir que el valor depende de la cercanía” (Citado por Camagni, 2004: 52).

⁷ Si bien esta interesante perspectiva es comprensiva, su simplificación elimina todo cambio entre los factores y supone condiciones invariantes del clima. Como este modelo fue diseñado antes del gran auge de la industrialización europea del siglo XIX, en la actualidad sus supuestos se revelarían anhelantes de una inviable restitución de vínculos esenciales, que si bien elimina lo superfluo deja de ser realista y aplicable porque el suelo es completamente plano, sin ríos ni montañas; supone líneas de transporte rectas y directas, que no se dan así, y además estima que la ciudad está localizada centralmente, es autosuficiente y sin relaciones con el exterior. Supone que todos en la ciudad actúan para maximizar sus beneficios; no incluye otras posibles razones o sentidos de las actividades. Y ciertamente es interesante que para Von Thünen sea prescindible que haya gobierno o regulaciones de política pública y que declare vacío a todo el exterior de la ciudad.

⁸ Lograr “satisfacer las grandes necesidades de transporte y vivienda de la población [de las ciudades] juega un rol fundamental en el crecimiento económico y social del país. Resulta necesario abordar el tema de manera integral para asegurar que la sustentabilidad y la equidad sean los ejes rectores que guíen las decisiones de política pública en el ámbito urbano”

ANTECEDENTES Y TENDENCIAS

Si la ciudad en algún momento fue fundada y funcionó bien, precisamente con una rica vida de relación con intensos patrones de intercambio local, con otras ciudades, regiones y países, es difícil notar las tendencias que han agotado estas causas de la urbanización en todo el mundo. Seguramente, en la saturación de las ciudades hay que comprender las causas y expresiones del tránsito de las economías campesinas a las predominantemente urbanas, con las que se invirtió el patrón rural de la economía y el poblamiento predominantes en México y la mayor parte del mundo hasta la primera mitad del siglo xx.

El México escasamente industrializado y urbanizado hasta los años sesenta ya había iniciado un proceso acelerado de crecimiento urbano quizá desde 1910, e incluso antes, que multiplicó en el último siglo en más de diez veces el tamaño, el número y la función centralizadora de las ciudades del país. El cambio de patrón de rural a urbano que aumentó desde los años siguientes a la Revolución mexicana hasta los años sesenta y setenta transformó a nuestro país en uno predominantemente urbano.

Aun así, el proceso de urbanización intenso es reciente, lo que puede confirmarse con los datos y las tendencias que se muestran en el cuadro 1, especialmente por el aumento de 13 millones a 112 millones de habitantes en el país entre 1900 y 2010 (población que se estima en 2015 ya en 125 millones⁹), con casi 80% viviendo en las ciudades.

(ITDP, 2013: 4). Por lo cual: “Es de gran importancia impulsar una política pública nacional enfocada a la creación de ciudad y al impulso de una movilidad urbana sustentable, con el objetivo de dar dirección y coherencia al quehacer público y establecer prioridades con los sectores social y privado de manera conjunta. El desarrollo económico y social del país va a depender en gran medida si nuestras ciudades permiten caminar con gusto, pedalear con seguridad, tomar un transporte público de calidad y convivir en espacios públicos agradables” (ITDP, 2013: 4, 5).

⁹ Según datos de la Asociación Mundial de Carreteras (2015), en 2010, la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas, al 2030 será el 61% y hacia 2050 se estima que llegará a 70%. Es interesante el trabajo de proyección demografía al 2100 de Martin de Wulf (2015), “Pirámides de población en el mundo, desde 1950 a 2100”. Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World

CUADRO 1
POBLACIÓN TOTAL Y URBANA EN MÉXICO, 1900-2010

AÑO	1900	1930	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Total	13 607	16 553	34 923	48 225	66 847	81 250	97 483	112 323
Urbana	3 851	5 545	17 706	28 308	44 320	57 960	72 760	86 321
Urbana/ total (%)	28.3	33.5	50.7	58.7	66.3	71.3	74.6	76.9

FUENTE: Islas *et al.*, 2011: 4.

Con el cambio en la distribución de la población total, rural y urbana de México, a lo largo del siglo xx, es claro que el proceso de urbanización respondió a la expectativa y el aumento real en los niveles de vida urbanos y a la mayor intensidad de los intercambios facilitados por la propia motorización de la movilidad, junto con el aumento intenso de todo tipo de tráfico de recursos e intercambio de informaciones y señales.

Es necesario considerar que así como para la población sigue siendo importante incorporarse a las actividades productivas preferentemente urbanas, que le brindan otros niveles de vida, no puede dejar de contemplarse el enorme atractivo centralizador de la ciudad de México, que fue muy importante hasta finales de los años ochenta, porque fue el modelo de las otras ciudades del país y por su atracción centrípeta, que de muchas maneras sigue y a mediano plazo seguirá condensando al país en su región central.

Como se ve en el cuadro 2, el peso y crecimiento del Distrito Federal se redujo de 1970 a 2010, pero no el crecimiento del área metropolitana. Aunque si bien pasó de 8 a 20.1 millones de habitantes, mantuvo su misma participación en el crecimiento relativo de la población total del país, con alrededor de 17%, durante las últimas cuatro décadas.

Puede verse el peso cambiante de la región central de México frente al crecimiento nacional de 1980 a 2010, lo que revela una

Population Prospects: The 2012 Revision. (Medium variant). Disponible en: <<http://populationpyramid.net/es/mundo/2015/>> [Consulta: 12 de mayo de 2015].

PROSPECTIVA DE MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD

CUADRO 2
POBLACIÓN TOTAL EN LA REPÚBLICA MEXICANA, EN LA CIUDAD DE MÉXICO
Y EN EL DISTRITO FEDERAL, 2010

Año	1970	1980	1990	2000	2010
Total	48 225	66 847	81 252	97 483	112 323
Distrito Federal	68 74	8 831	8 236	8 605	8 873
%	14.25	13.21	10.13	8.83	7.9
Area metropolitana	8 623	13 445	15 564	18 397	20 137
%	17.88	20.11	18.14	18.87	17.93

FUENTE: Islas *et al.*, 2011: 4.

mayor “interacción entre las ciudades cercanas y la propia Ciudad de México... [que amplía las posibilidades de movilidad por los] proyectos de trenes de pasajeros de México a Querétaro, Toluca, Pachuca y Puebla-Tlaxcala, que disminuyan el creciente uso del automóvil y el autobús que se observa en los corredores de transporte que rodean a la Ciudad de México” (Islas *et al.*, 2011: 6).

En cuanto a estos cambios en las relaciones territoriales del centro del país, cabe referir el peso creciente de las actividades tanto en el Pacífico como en las zonas petroleras del golfo de México, que desde los años de setenta acompañan y en alguna medida anteceden la inserción globalizante, ya no sólo vía actividades extractivas sino a través de la financiarizada economía de redes de las ciudades, probablemente irreversible en el concierto multirregional y local del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹⁰

Como las ciudades son nudos de fuerza que no están aislados, sino estrechamente interrelacionados con sitios cercanos y lejanos que las proveen de todo, las necesidades de movilidad responden en un primer momento a la estructura y la historia de los asentamientos de poblaciones, actividades, capitales, informaciones, pero

¹⁰ Véase Camarena Luhrs, Margarita (2012), “Circulaciones irregulares o en redes, nueva geoestrategia de México en el contexto de Norteamérica”, *Revista de Investigación Social*, 77-103.

a medida que se consolidan hay una determinación cada vez más directa del uso del suelo por encima de las facilidades de desplazamiento, tránsito, movilidad y circulación que las caracterizan.

Aunque las ciudades sean históricamente concentradoras de población, de capitales, la intensidad de sus intercambios y el carácter de sus vinculaciones sociales están en función de una enorme cantidad de variables. Cabe insistir en que tal cohesión-incluyente/excluyente de la ciudad no es resultado directo de la movilidad, como se supone corrientemente, sino de la accesibilidad. Por esto, lo importante no es tanto la capacidad de ir sino la posibilidad de acceder la que se multiplica o se restringe o anula con la saturación del espacio público, vial y peatonal, para salir y llegar libremente a los distintos sitios que los ciudadanos eligen en su diario interactuar y convivir.

Las ciudades son redes intensas, muy diversas. Puede coincidirse en que cada ciudad es única en su experiencia y formación, especialmente en el palimpsesto que se evidencia a cada paso, con cada corte de los sitios de su historia. El espacio social de la ciudad se renueva a cada instante, y la movilidad que tiene lugar confirma esa enorme variación, y llegado el momento la vuelve a determinar. Pero la movilidad también es uno de los factores que adaptan cambiantes formas y funciones. Las movildades de las personas y los accesos de las ciudades no siempre se integran articuladamente al territorio ni al resto de las infraestructuras —pocas veces se planea y administra por los mismos organismos públicos la construcción y el uso de las redes que abastecen a la ciudad de agua, alcantarillado, electricidad, incluso de otras señales—, y el resultado siguen siendo las ciudades inconclusas e inconexas.

Como ejemplo pueden citarse el viaducto, el periférico y el anillo transmitropolitano, que no se han completado en la Ciudad de México, impidiendo la fluidez y continuidad del espacio urbano. Pero si también quedan incompletas otras redes de sentidos que elaboran los que viajan por estas infraestructuras, son sus adaptaciones las que en gran medida “resuelven” prácticamente las fallas estructurales de la ciudad, traduciéndola a lo cotidiano en los que la siguen haciendo con sus recorridos y ocupaciones.

Viajes por la ciudad, a través de ella, entre ciudades, en todos los tipos y composiciones de los medios de transporte y uso del espacio público de las ciudades, repiten conexiones entre redes urbanas, interurbanas, suburbanas y de largas distancias, que confirman las clasificaciones de territorios y traslados con el paso reiterado de sus ocupantes. Con la movilidad se reproducen los órdenes socio-espaciales de las accesibilidades —socialmente diferenciadas— como jerarquías entre lugares o como prohibiciones a la entrada/salida. Con esto, el cambio de la movilidad en la ciudad confirma las distancias entre los grupos y las localizaciones que ocupan y atraviesan, reiterando o alterando las representaciones que sus habitantes hacen constantemente para incluir/excluir.

Una prospectiva espacio-temporal de la movilidad urbana como la que aquí se dibuja hacia 2035 considera qué puede pasarles a los lugares con un crecimiento/disminución de la movilidad y accesibilidad de poblaciones en aumento, y cómo algunos efectos de esta dinámica estructural, merced al cambio en las visiones del mundo que les han dado medidas y significados, sobredeterminan los sentidos de la ocupación de las mismas ciudades, flexibilizando lo permitido y lo prohibido de sus accesos.

Las ciudades, nodos de redes superpuestas interconectados que varían a cada instante, son mucho más que uso de suelo y transporte. Muy concentradas en cuanto a poblaciones y capitales, constituyen auténticas redes de enlaces de poblaciones, de intercambios en todas las formas de los capitales de la ciudad, y todas las escalas desde las que se toman las decisiones de la vida y vivencia de las ciudades.

Así como el espacio edificado no es sólo privado, y el espacio público no sólo es de todos, la movilidad es más que el atributo libre y discreto de cada quién; es un patrón colectivo de cambio de posiciones físicas y perceptuales para lograr “tener acceso a” tal o cual lado. Con cada cambio de sitio, y de la perspectiva con que se mira el paisaje, algo les sucede a las identidades sociales; no sólo se modifican las coordenadas geográficas, sino que las representaciones de la distancia, el ansia de llegar y el anhelo de volver cambian la apreciación del desplazamiento y el trayecto. El viajero en sí mismo, que se mueve, y la posición que ocupa, que va cambiando a medida

que se desplaza de un lugar a otro, suceden al unísono, sin separarse del cambio en la relación que guardan con otros viajeros y los cambiantes lugares que los rodean.

Los viajeros se determinan mutuamente, entre otros factores por medio de la movilidad que practica cada uno de manera diferenciada por los lugares, los tiempos, la distancia, la velocidad, la comodidad, el costo, el medio, lo que le significa ir o venir, llegar o salir, etc. Estos intercambios a través de lugares y momentos normalmente son enclasados haciendo inevitable que cada paso resulte tan interiorizador —del uno mismo pero unido a todo y expresándose de forma única en sus vinculaciones— como socialmente incluyente o excluyente, con lo que se describe otro plano intersubjetivo del que habría que hacer prospectiva.

Los viajes que animan la movilidad urbana tampoco son únicamente espontáneos o totalmente estructurados. Como la ciudad, a cada instante varían su forma y función (Lynch), de ahí que la prospectiva que aquí se presenta tenga la intención de mostrar, principalmente, tendencias de la vinculación social en los escenarios de cambio urbano, del espacio físico de las ciudades, que están señalados quizá más drásticamente por ciudades extremas: por las de muy rápido crecimiento poblacional, económico y territorial; por las de mayor tamaño y sobre todo de mayores capacidades de circulación, o sea, articuladoras en lo económico, social, cultural y territorial, y por las que ocupan posiciones geoestrategias de interés no sólo metropolitano sino de enlace con los grandes centros de operación y decisión de las 14 ciudades mundiales globales.

Una vez consideradas estas diversas escalas que interrelacionan a las ciudades conectando sus lugares interiores y exteriores, pueden tomarse en cuenta distintos comportamientos de posibles ofertas y demandas de movilidad en las ciudades del país. Así, esta prospectiva analiza fuerzas sociales que actúan a través de las circulaciones sobre las tendencias que describen posibles cambios en el balance entre las necesidades de movilidad urbana metropolitana y los grados con que su satisfacción afectan las grandes dinámicas ciudad/país/mundo en las geografías e intereses del país.

Para estos efectos, en la primera mitad del texto se incluye la descripción del problema, con una revisión teórica/histórica/metodológica/conceptual/estadística y de otras evidencias. Y en la segunda mitad se presenta/discute/prueba la reflexión sobre la movilidad y una posible prospectiva de las circulaciones metropolitanas y las tendencias positivas y negativas de su influencia en las diversas geografías país.

URBANIZACIÓN DESORDENADA Y PRIVATIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

Aunque existen algunas posibilidades de reducir las restricciones que afectan la movilidad y la accesibilidad de las ciudades, especialmente por los proyectos de camiones articulados de tránsito rápido (BRT por sus más conocidas siglas en inglés), y aunque se esté dando alguna atención al empleo de trenes de pasajeros que posiblemente resultarán alentadores de tendencias que atenuarán el problema de la movilidad motorizada, con los conflictos que provoca en la ciudad, no se alcanzaría a erradicar el patrón urbano y suburbano subyacente de circulaciones físicas y virtuales determinadas por la movilidad motorizada.

La falta de atención a este problema, que ya se ha convertido en estructural de la producción desordenada y el consumo privatizado del espacio urbano, provoca limitantes en la movilidad, dado el enfoque del problema, que individualiza las soluciones de la ciudad¹¹ y cerca las áreas atendidas, acentuando los desequilibrios y las des-

¹¹ A este respecto, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP) de México pone a consideración las siguientes propuestas de “acciones transversales desde los diferentes programas sectoriales y estrategias nacionales para crear ciudades e impulsar una movilidad sustentable en ellas: 1. Más y mejor infraestructura urbana: camina, pedalea, usa el transporte público; 2. Desarrollo urbano compacto: uso eficiente de nuestro espacio; 3. Ciudades densas y mixtas: todo cerca de ti; 4. Cambio climático y energía: menos co2 en tu ambiente; 5. Gobierno de calidad: ¡hagámoslo posible!; 5.1. Metas claras, realistas y cuantificables: información de calidad, gobiernos abiertos y evaluación de resultados; 5.2. Coordinación entre los tres niveles de gobierno; 5.3. Financiamiento para la transformación de nuestras ciudades; 5.4. Participación ciudadana” (ITDP, 2013: 5).

igualdades. Ante esto, pueden traerse a colación las experiencias de restitución de las libertades de acceso que hicieron más notable las malas condiciones de las principales ciudades de más de un millón de habitantes, que son las más importantes de México.

Largos kilómetros de distancias recorridas, falta de conexión multimodal, enormes tiempos y costos de traslado, embotellamientos impredecibles e incontrolables en los viajes, falta de mantenimiento y señalización, ignorancia de los escasos reglamentos de tránsito, frecuentes desvíos forzosos, obstáculos en las trayectorias, etc., hacen que las ciudades del país se lean de maneras que afectan la sustentabilidad, como las sensaciones y percepciones de bienestar de sus habitantes.

Salir y llegar a las casas, lugar de trabajo, escuela, mercado o simplemente usar el espacio común de tránsito y acceso, antes algo simple, ahora, en las grandes zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Valle de Toluca, Tijuana, León, Ciudad Juárez y El Paso, Querétaro, San Luis Potosí, Mérida, Mexicali, Aguascalientes, resulta cada vez más difícil, costoso y riesgoso.

La experiencia de la saturación de la ciudad es estresante y hostil, tan separadora que provoca la ruptura de los colectivos, con la extrañeza de que cada vez más exige ir a otro sitio, con recorridos escalares que si bien estandarizan la experiencia del viaje, indiferencian el paisaje y resultan destructores de los órdenes de referencia con los que antes se habían fincado las identidades y las pertenencias a los lugares de estas ciudades, poniendo a la vista una prospectiva que amplía los “no lugares” y estandariza la des-identificación a medida que aumenta la (in)movilización.

Lo grave es que a medida que se repiten estas experiencias en condiciones difíciles de desplazamiento también se regulariza la aceptación de las prácticas sociales de inmovilidad, que reducen la movilidad directa a medida que aumenta el valor del tiempo y la localización de los sitios de trabajo, la escuela, el mercados o la residencia, y lo que la gente está dispuesta a pagar —y paga— por ese acceso; o sea, a pagar el precio que sea con su gasto de tiempo personal, incluyendo en este precio los costos de desatender, junto con las propias necesidades de desplazamiento, otras necesidades, por-

que el día sólo tiene 24 horas, y que con semejante reducción de su movilidad se esté negando la urgencia de multiplicar la accesibilidad común, en favor de pocas mejoras de la movilidad motorizada, que nunca serán suficientes.

Hace ya dos décadas que no resulta extraño que en algunas zonas de las ciudades metropolitanas y en otras de menor tamaño en México haya grandes contingentes de población que sean obligados o estén dispuestos a pagar costos crecientes del transporte, que llegan a 30% o más de sus ingresos, para conservar el empleo o su sitio en la ciudad.

De 1900 a 2010, las tendencias de la urbanización con las variaciones del producto interno bruto (PIB) en las 32 entidades federativas del país se confirman que la tasa de motorización del siglo pasado fue mil veces más intensa que la del acelerado crecimiento del PIB, que aumentará a lo largo del siglo XX unas 23 veces. Esta tendencia de la motorización a futuro simplemente desborda lo significativo.

El crecimiento del PIB de 1940 a 2010 ha sido brutal, al pasar de 77 mil millones a 1 780 mil millones de pesos constantes de 1993, o sea, unas 23 veces más. Pero el crecimiento de la motorización pasa de 149 455 vehículos registrados en 1940 a 32 338 820 en circulación en 2010, un crecimiento promedio anual de 7% por década, que aumentó más de doscientas mil veces.

Con esta dinámica en mente, puede comprobarse que para el mismo periodo de 1940 a 2010 se van perfilando las que ahora son, y en lo futuro serán, las principales ciudades metropolitanas que aun con grandes deficiencias articularán las relaciones territoriales del país.

Estos aumentos hacen evidentes las relaciones entre urbanización, producto interno bruto y motorización. Nos dan medida de las tendencias cuyas prospectivas se concretan en una mayor densidad urbano-vehicular que cambia el uso de las ciudades, saturando sus vialidades e imponiendo tasas negativas de accesibilidad; amplían, densificando, el territorio de las ciudades mexicanas, repitiendo en casi todas sus escalas las pautas del mo-

delo de ciudad densa y mixta, “con todo cerca”,¹² que, se ha creído, sólo el modelo de movilidad motorizada puede satisfacer, a pesar del déficit y las condiciones de vivienda.

Si a medida que crecen el tamaño y las funciones de la ciudad también aumentan los recorridos, aunque no directamente, se repiten las movi­lidades incesantes o se inducen variaciones en la accesibilidad de la ciudad, que la imponen forzada y obligatoria, conduciendo el paso únicamente por ciertos lugares o paisajes, con sus improntas de clase. Por lo que al irse reiterando los cobros por esta movilidad —para acceder y movilizarse por las “autopistas urbanas”— va disminuyendo la capacidad de soportar los aumentos de lo que ya significa la vida de relación en la ciudad, lo que incrementa el costo de la movilidad, reduce la accesibilidad y debilita la cohesión social, aun con peculiaridades históricas, de traza y uso de cada sitio de cada ciudad.

El aumento desmesurado de lo que hay que pagar en tiempo, dinero y esfuerzo por salir y llegar a otros lugares seguirá incrementándose al 2035, mientras no se ponga freno al desorden del crecimiento urbano y el crecimiento del número de vehículos a partir del aumento de infraestructuras viales, tan deficientemente organizadas. Esto también continuará afectando la expresividad y el tiempo de los encuentros con los que se teje la vida de la ciudad, haciéndolos más directos pero discontinuos, o constantemente interrumpidos.

Poco se ha estudiado lo que ocurre con el enfado silencioso y la resignación de los habitantes de las ciudades ante estas tendencias a la

¹² “Entre 2005 y 2010, prácticamente todo el crecimiento poblacional ocurrió en los 402 municipios que integran a las 115 ciudades más importantes del país. Durante este periodo, en dichos municipios la población aumentó a casi 12 millones de habitantes, mientras que en todo el país el crecimiento neto fue de 9 millones de habitantes. En otras palabras, en los restantes 2 039 municipios del país, en su mayoría rurales, la población disminuyó casi en 3 millones de habitantes (CONOREVI, 2011). Si a este dato le añadimos los 30 millones de mexicanos que viven en pobreza urbana, tenemos un rezago de vivienda urbana preocupante que no se resolverá integralmente si seguimos con la actual tendencia de construir desarrollos residenciales alejados de la ciudad, también conocidos como ciudades dormitorio. Este tipo de desarrollo desalienta el uso de modos de transporte no motorizados y obliga a su población a gastar tiempo y dinero en sus trayectos diarios, ya sea en transporte público o en automóvil” (ITDP, 2013: 10).

(in)movilización, que llega a la parálisis en horarios y sectores repetidos —ejemplos de esto se observan constantemente con la saturación de las ciudades, pero también en la cantidad de automóviles estacionados 80% del tiempo de su “uso”, o abandonados; en los precios de venta que son muy costosos en relación con la distribución del ingreso nacional y cuya adquisición significa años de endeudamiento exorbitante con las financieras de las armadoras automotrices, que paraliza otros consumos. Las dificultades del transporte, cada vez más evidentes, se están socializando cada vez más en términos de la energía social gastada en los desplazamientos diarios.

Las restricciones al encuentro en las ciudades se están haciendo más evidentes con estas modificaciones de las prácticas sociales de la movilidad individualizada *vs.* la masiva, sin que se prevea cómo regularizar la aceptación/superación de las dificultades que provoca la insuficiencia del transporte individual y colectivo, y lo poco adecuado de las condiciones. Con estas restricciones se regularizan también, cada vez más, tensiones y conflictos, provocados por el enclasmiento de las condiciones fijas y móviles de la vida urbana, en las que las prácticas de movilidad son solamente un tipo de exclusión socio-espacial y de inclusión selectiva en la ciudad que separan las facilidades de acceso según los mayores o menores costos de los espacios-y-tiempos socialmente entrelazados, como sucede con otros medios que son recursos de la vida urbana que van jerarquizando muy desigualmente la accesibilidad, como el propio espacio público urbano y las áreas habitacionales a las que cada vez más irregularmente conecta en su conjunto.

La confrontación de libertades de tránsito en la prospectiva al 2035

Como esta prospectiva requiere reconocer los lugares de las ciudades y los tipos de sujetos sociales que se desempeñan como locus de la conflictividad y del orden/desorden de la ciudad de cara al futuro, se puede intentar fijarlo común y lo aislante de sus cuerpos en las formas de movilidad de las ciudades y en la propia economía de la accesibi-

lidad a los diversos lugares que sirven de origen y destino a los viajes, porque están tan claramente enclavados tanto en lo práctico como en lo simbólico.

Algunas respuestas nos mostrarían márgenes del quehacer del cuerpo de la ciudad —de su función e identidad— y de lo que pudiera ser su imagen —su forma y movimiento—, pero además indicarían cuáles han sido, son y serán sus posibilidades deseables o indeseables. De todo esto, lo que se muestra a continuación señala principalmente que el mercado del transporte, en su relación con el mercado inmobiliario y con el de los servicios urbanos, está sujeto cada vez más por las dinámicas financieras mundiales, que se contraponen con las distintas escalas de las demandas sociales.

Se intenta mostrar cómo se están constriñendo las posibilidades de vida e intercambio de las ciudades de México, especialmente con los procesos que se debaten entre la socialización de la movilidad y las tendencias privatizadoras de los proyectos de solución urbana por la construcción de infraestructuras viales y otras obras, que son las que predominan con los megaproyectos, en las que no se incluyen otras soluciones flexibles o de gestión basadas en otros ordenamientos de los usos del suelo de la ciudad y de la movilidad/accesibilidad correspondiente, imponiendo la aceptación de “modelos de movilidad”, que cierran en lugar de multiplicar los accesos.

La movilidad motorizada y su proyección al 2035 no es lineal. Mejora unos desplazamientos y agrava otros, acentuando las desigualdades del reparto clasista del suelo en el uso de la ciudad. Segmenta sus preferencias y accesos, opone las preferencias y capacidades sociales de ocupación/desplazamiento, y la atención dada a sus diversos problemas resulta tan clasificada como los espacios y las funciones que cumplen.

Hay muchas movilidades urbanas y varios futuros en prospectiva, y si entre ellos sigue predominando la movilidad motorizada es muy posible, si no cambian las prioridades y las responsabilidades del gobierno y se amplían las de la ciudadanía en la gestión de los accesos a las ciudades, que la movilidad siga confrontando cada vez más libertades con restricciones a la circulación física y simbólica

de las ciudades, por lo que la prospectiva de la movilidad y la accesibilidad es conflictiva.

En las localidades urbanas, como en las ciudades metropolitanas del país observadas, seguirá atendiéndose más bien a las áreas de suelo urbano caro con infraestructuras viales adecuadas que a las áreas irregulares y periféricas. La prioridad seguirá dándose a la movilidad motorizada individual frente a la colectiva, y posiblemente no será extraño que los conflictos sean atendidos con criterios de conveniencias político-económicas y financieras, no ciudadanas y no democráticas.

Como se observa en el cuadro 3, las localidades urbanas en México han aumentado, pasando de 33 a principios del siglo xx a 368 al comenzar el siglo xxi. Esto indica qué tan acelerado ha sido el crecimiento urbano, cuyas tendencias históricas sugieren alzas insólitas a la multiplicación que han registrado, de once veces, duplicando su número cada década.

Con semejante crecimiento, las tensiones que impactan la dialéctica entre el desempeño práctico de la oferta de las distintas facilidades de desplazamiento —resueltas de manera privada, gubernamental o conjunta, haciendo retazos de los problemas y dando prioridad a la construcción de obras públicas, particularmente infraestructuras—, no será raro que la gestión de la movilidad no considere la vigilancia de las normas sociales y jurídicas que le correspondan ni observe lo que ocurra con las demandas y representaciones colectivas de la movilidad en relación con el resto de la vida de las ciudades, con lo cual se juntan dos prospectivas básicas hacia 2035.

La prospectiva desesperadamente anhelada de que todo siga funcionando en las ciudades sin nuevos o mayores problemas que los ya existentes se aúna a la prospectiva más realista —aunque parcial— de la (in)movilidad compuesta de in-sensibilidad, invisibilidad y silenciamiento masivos, que irán emergiendo más y más, como modos de soportabilidad con los que pudieran seguirse haciendo, finalmente, funcionales —no más igualitarios y libres— a las necesidades de movilidad de mayores o más importantes conglomerados urbanos.

CUADRO 3
LOCALIDADES URBANAS POR TAMAÑO EN MÉXICO, 1900-2000

<i>Población</i>	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
>10 millones									1	1	1
1 millón a 10 millones				1	1	1	1	3	3	3	8
500 mil a 1 millón			1				2	1	3	12	17
100 mil a 500 mil	2	2	1	3	5	10	14	31	45	44	69
50 mil a 100 mil	4	5	8	8	8	12	20	24	24	39	32
15 mil a 50 mil	27	29	29	33	41	61	86	119	161	209	241
Total	33	36	39	45	55	84	123	178	236	308	368

FUENTE: Datos de 1900 a 2000, de José Gasca Zamora, Foro Análisis. Desarrollo de Microrregiones. Modelos de Desarrollo y Desigualdades Regionales en México (2010).

PROSPECTIVA DE MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD

Ya sea por su capacidad de atracción local y su influencia regional —inserta en las redes mundiales en que las ciudades comienzan a participar además de sitios-nodos como ámbitos-influencia del gran ensamble mundializador de la vida contemporánea— o por los factores que traman las relaciones de los lugares, ejerciendo fuerzas que los reorganizan de manera recurrente, la tendencia que ha resultado está afectando a los sujetos sociales, generando violentas vivencias de ataxia, de muy difícil solución a mediano plazo.¹³

A partir de estas afectaciones de desorden y descoordinación, interesa trazar una prospectiva de las posibilidades del aumento o la reducción de las capacidades de respuesta a las demandas sociales de movilidad masiva en México, particularmente en las ciudades metropolitanas de más de un millón de habitantes, utilizando al 2010 como año base de la prospectiva, para lo cual se revisan las tasas de crecimiento promedio anual y las tendencias de indicadores clave de urbanización y motorización continuas, en la medida de lo posible.

PROSPECTIVA DE LA MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD DOMINADAS POR LA MOTORIZACIÓN

La prospectiva de la movilidad y accesibilidad en las ciudades metropolitanas de México exhibe el peso de la motorización y la urbanización en el país y confirma la utilidad de revisar las posibilidades de cambiar desde la actualidad la atención dada a este fenómeno hacia el año 2035. Más allá de que se siga reforzando el mismo patrón con los mismos o más graves efectos individualizadores en las ciudades, lo inmediatamente previsible es el aumento de los conflictos provocados por los desequilibrios en cuanto asentamientos, desplazamientos y vida de la ciudad.

¹³ Ataxia es “sin orden”, sin capacidad de coordinar los movimientos del cuerpo, y puede usarse para identificar movimientos descoordinados y distintos desórdenes, como los que viven las ciudades por movilidades motorizadas y por accesibilidades que reducen y dividen los lugares que se necesita enlazar.

Por esto, a continuación se observa que no se fincan responsabilidades a las autoridades de la ciudad y se sigue silenciando a los afectados, que son todos sus ocupantes, que debieran ser sus ciudadanos. Se explora críticamente lo requerido y lo que sería posible atender, considerando determinantes urbanos —históricos y estructurales— del comportamiento de la movilidad y accesibilidad para intentar una prospectiva de las dimensiones y variaciones de las ofertas y demandas atendidas por la movilidad motorizada de las siguientes once ciudades metropolitanas, consideradas como ejes del crecimiento del país:¹⁴ San Luis Potosí, Querétaro, Torreón-La Laguna, Ciudad Juárez, León, Tijuana, Toluca, Puebla-Tlaxcala, Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México (cuadro 4).

A continuación se muestran las tasas de crecimiento de la población de estas once zonas metropolitanas de 2000 a 2010 (cuadro 5) para completar los datos de las ciudades de más de un millón de habitantes, con los que se intenta enmarcar las tendencias del registro vehicular de 1930 al 2010, así como la composición reciente de la propia flota vehicular por entidad federativa.

Estos tres indicadores sugieren largas tendencias históricas de crecimiento de las necesidades de movilidad, pero también confirman que las capacidades para atender dichas demandas, además de ser insuficientes, permiten anticipar contradicciones más limitantes de las pautas de acceso en las ciudades al 2035.

Para saber qué tanto pudiera reducirse o multiplicarse la accesibilidad al 2035 hace falta anticipar en lo posible las variaciones que se habrán de enfrentar como desafíos de la movilidad motorizada a mediano plazo. Así, contemplando las tendencias en el registro por

¹⁴ “Ciudades sustentables y competitivas en México: Categoría A (más de un millón de habitantes): 1. Guadalajara; 2. Monterrey; 3. Puebla-Tlaxcala; 4. San Luis Potosí-Soledad; 5. Valle de México. Categoría B (de 500 mil a un millón de habitantes): 6. Aguascalientes; 7. Cancún; 8. Chihuahua; 9. Mexicali; 10. Saltillo. Categoría C (De 100 mil a 500 mil habitantes): 11. Ciudad del Carmen; 12. Colima-Villa de Álvarez; 13. La Paz; 14. Los Cabos; 15. Puerto Vallarta”. Clasificación elaborada por el Banco Nacional de México (Banamex), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente (CMM), Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), 2014.

PROSPECTIVA DE MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD

CUADRO 4
POBLACIÓN EN LAS ONCE PRINCIPALES CIUDADES
MEXICANAS DE MÁS DE UN MILLÓN DE HABITANTES, 2010

<i>Ciudad</i>	<i>Población (miles)</i>
San Luis Potosí	1 041
Querétaro	1 097
Torreón-La Laguna	1 216
Ciudad Juárez	1 328
León	1 610
Tijuana	1 751
Toluca	1 847
Puebla-Tlaxcala	2 668
Monterrey	4 080
Guadalajara	4 434
Ciudad de México	20 137

FUENTE: Islas *et al.*, 2011: 5, con base en: *Censo General de Población y Vivienda 2010. Resultados Definitivos*, México, INEGI, 2011.

tipo de vehículos de los últimos ochenta años podría observarse lo que sería más importante de atender en cuanto a la urbanización motorizada desde ahora con respecto de las crecientes necesidades y demandas de movilidad metropolitana en México.

En las últimas nueve décadas, de 1930 a 2010, el parque automotriz aumentó unas 360 veces, con prevalencia de los automóviles, con una muy ligera disminución en porcentaje en esas décadas, ya que pasó de representar 71.3% del total de vehículos en 1930 a 66.9% en 2010, mientras que aumentaban los camiones de carga. Entre los cambios significativos, además de la cantidad de vehículos, destaca el aumento del transporte público en los años de 1950, y el aumento de 2000 a 2010, de 1.9% a 3.6%, de las motocicletas, que sin datos oficiales siguen elevándose muy rápidamente.

Por su parte, el dato de la composición de la flota vehicular al 2010 confirma que prácticamente 95.3% son vehículos automotores, que incluye a los automóviles particulares (66.9%) y camiones y camionetas (28.4%), mientras que los autobuses de pasajeros

CUADRO 5
POBLACIÓN EN LAS PRINIPALES ZONAS METROPOLITANAS MEXICANAS, 2010

<i>Posición</i>		<i>Población</i>			
<i>Censo 2010</i>	<i>Variación 2000-2010</i>	<i>Zona metropolitana</i>	<i>Censo 2010³</i>	<i>Censo 2000⁴</i>	<i>Variación 2000-2010</i>
01	—	Valle de México	20 116 842	18 396 677	9.35 ▲
02	—	Guadalajara	4 434 878	3 699 136	19.88 ▲
03	—	Monterrey	4 106 054	3 381 005	21.44 ▲
04	—	Puebla-Tlaxcala	2 728 790	2 269 995	20.21 ▲
05	—	Valle de Toluca	1 936 126	1 540 452	25.68 ▲
06	—	Tijuana	1 751 430	1 352 035	29.54 ▲
07	—	León	1 609 504	1 269 179	26.81 ▲
08	—	Juárez-El Paso	1 332 131	1 218 817	9.29 ▲
09	—	La Laguna	1 215 817	1 007 291	20.70 ▲
10	▲ (1)	Querétaro	1 097 025	816 481	34.36 ▲
11	▼ (1)	San Luis Potosí (San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez)	1 040 443	850 828	22.28 ▲

FUENTE: Elaborado por Wikipedia, Áreas Metropolitanas de México (2015), con base en datos de Inegi, ed. (2010), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010 (pdf) [consulta: 8 de agosto de 2013]. Inegi, ed. (2005), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 1990-2005 (pdf) [consulta: 8 de agosto de 2013]. Inegi, ed. (2010), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010 (pdf) [consulta: 8 de agosto de 2013]. Inegi, ed. (2000), Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 1990-2000 (pdf) [consulta: 8 de agosto de 2013]. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%A9reas_metropolitanas_de_M%C3%A9xico> [consulta: 14 de abril de 2015].

representan tan sólo 1.1% y las motocicletas 3.6%. No hay información del tránsito a pie.

La composición de la flota vehicular no está determinada sólo por las actividades económicas y los usos de los vehículos destinados a realizarlas, sino por las capacidades de compra de los vehículos, que pueden apreciarse con la distribución del ingreso. Así, el uso del transporte público en las 59 zonas metropolitanas del país es predominante en hogares de ingresos menores a los 12 mil pesos mensuales (73% en promedio), es decir, en los niveles de ingreso de 60% de los hogares del país (ENIGH, 2012). Respecto a los hogares de ingresos más altos, si bien la mayor parte utiliza el automóvil particular (63%), un tercio utiliza el transporte público (Medina, 2015: 2), como se aprecia en la gráfica 1.

El resultado de esto se refleja en que la mayor parte de los viajes en las zonas metropolitanas del país (68%) se realiza en transporte público y sólo una parte menor en automóvil particular (22%) (Medina, 2015: 3). Dada esta situación general del reparto modal de viajes y del nivel de ingresos, se esperaría que cuando los gobiernos de las metrópolis emprendieran obras públicas para mejorar la movilidad urbana tomaran en cuenta esta distribución mayoritaria de las demandas de acceso en las grandes zonas metropolitanas del país. En otras palabras, que el enfoque de las inversiones se orienta-

GRÁFICA 1
INGRESO MENSUAL FAMILIAR Y MODO DE TRANSPORTE
EN ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO, 2013
(PESOS CORRIENTES Y PORCENTAJES)



FUENTE: MEDINA RAMÍREZ, 2015: 3.

ra a beneficiar a las mayorías (democrático) y a reducir la inequidad (igualdad social), y en consecuencia a la extensión y mejora del transporte público. También se esperaría que esto se complementara con mayor infraestructura peatonal y ciclista, para asegurar el éxito del propio transporte público. Si no es posible llegar caminando o en bicicleta, simplemente no se usará. Esto tendría el beneficio extra de desalentar el uso del automóvil y reducir los costos negativos que le impone a toda la sociedad en forma de contaminación, ruido, tráfico, accidentes, y más.

En la realidad, esto está lejos de suceder: 84% de las inversiones en las zonas metropolitanas fondeadas por la federación se dedicó a infraestructura vial, que beneficia principalmente a los usuarios cotidianos de automóvil, moto y taxi. Como puede verse en la gráfica 2, es una inversión sólo para 27% de los viajes en las metrópolis, que suelen ser de los segmentos de más altos ingresos (Medina, 2015: 4).

En resumen, los indicadores de tránsito diario promedio anual (TDPA) como de viajes-persona-día (VPD), de acuerdo con la información oficial que se ha referido, hacen posible la siguiente estimación, propia de tasas críticas promedio de crecimiento anual y aumentos absolutos de movilidad/accesibilidad en México de 2015 al 2035:

TDPA (2014)=crecimientos anuales superiores a 10% al 2035.

VPD (2013)=10% de crecimiento anual (considérense como referencia los 22 millones de viajes (VPD) en el Distrito Federal en 2013).

Kilómetros recorridos por automóvil (2015)=6% de crecimiento anual. Al 2035, 12 % crecimiento anual.

Kilómetros recorridos a pie (2014)=ocho kilómetros diarios. Sin pronóstico al 2035.

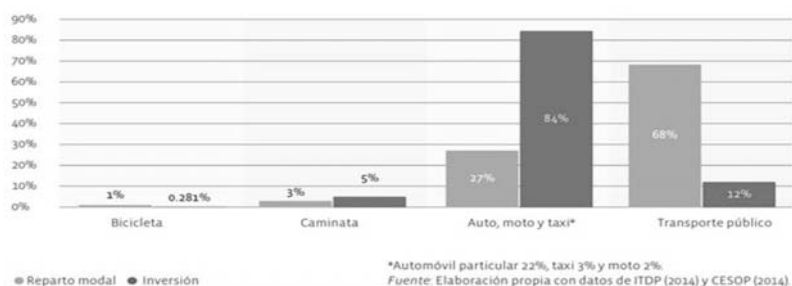
Horas de viaje (transporte público)=12% de crecimiento anual. Al 2035, más de 500 millones de horas gastadas en transporte en la Ciudad de México (considérese la base de 17 millones de horas en la Ciudad de México en 1994).

Tasa de motorización de las ciudades de México (2014)=8% anual, lo que implica pasar de 27 a 75 millones de automóviles en la Ciudad de México al 2035.

Tasa de crecimiento de la población nacional (2015)=1.1%, lo que implica pasar de 119 a 148 millones de personas al 2035.

PROSPECTIVA DE MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD

GRÁFICA 2
REPARTO MODAL E INVERSIÓN DESTINADA A MOVILIDAD URBANA
EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO, 2013
(PORCENTAJES)



FUENTE: Medina Ramírez, 2015: 3.

Estas tendencias de crecimiento anual promedio agudizarán a mediano plazo (2035) el panorama actual, dominado por: *a*) servicios de transporte caros por su relación precio-eficiencia-calidad, *b*) inequidad espacial con accesos permitidos tan sólo para automóviles, con barreras urbanas imposibles de cruzar a pie o en bicicleta, *c*) un círculo vicioso por la regresividad en el gasto público; si se abaratan los viajes en automóvil, pero este tráfico inducido genera nuevas olas de congestión, y *d*) mayores externalidades negativas por el uso del automóvil, pues son los segmentos de ingreso más bajo los más vulnerables a esta situación (Medina, 2015: 5 y 6).

Tomando como base estas tendencias, se confirma una prospectiva de la movilidad y la accesibilidad dominada por la motorización a mediano plazo, con tendencias a la privatización del crecimiento y el uso de la ciudad, con una desordenada socialización de la accesibilidad, cada vez más reducida.

Así, las tendencias a la privatización y al caos son las que enmarcan los límites prospectivos de las necesidades de movilidad¹⁵ en las

¹⁵ La movilidad de las personas que desean desplazarse y las mercancías que se requiere mover a otro lado expresa tanto las facilidades de esos desplazamientos como la medida efectiva de los desplazamientos realizados: pasajeros-km, toneladas-km, pero solamente desde el concepto de accesibilidad “se perciben con nitidez las otras facetas que cualifican la sostenibilidad y, en particular, la propia generación de necesidades de bienes, servicios

ciudades mexicanas al 2035, lo que no se puede separar de la anticipación de los patrones de accesibilidad¹⁶ y los comportamientos de las ciudades en sus complejos conjuntos de determinaciones.

Son las necesidades y los patrones de la economía y de la movilidad que responden al esquema privatizador del crecimiento urbano los que animan a la ciudad cada vez más con una intencionalidad socioeconómica de ciudad-negocio; esto ha llevado más o menos espontáneamente a que se privatice la solución de las demandas de movilización, volcándolas al aparente torrente de la “decisión individual” que exime a la autoridad pública de las responsabilidades por las caóticas consecuencias socializadoras de este proceso.

Si el objetivo de esta prospectiva de México al 2035 incluye qué tanto puede facilitarse el acceso a bienes, servicios y contactos en los próximos veinte años, la movilidad y accesibilidad actual pueden pensarse no solamente, como se ha visto hasta aquí, a partir del crecimiento positivo de necesidades y capacidades, sino como tendencia crítica a la (in)movilidad.

URBANIZACIÓN Y MOTORIZACIÓN, TENDENCIAS A LA (IN)MOVILIDAD

Las posibilidades de reducción de las necesidades y exigencias de movilidad bajo el patrón dominante del desplazamiento motorizado, incluso de las capacidades de acceso recurriendo a medios alternativos a los automóviles, requieren de una exploración sobre lo que pasaría en las ciudades aprovechando la capacidad de traslado autónomo individual, a pie o en bicicleta, así como de otras posibilidades técnicas y energéticas.

y contactos que da lugar a su vez a la necesidad de desplazamiento” (Sanz, 1997), es decir, a la necesidad de movilidad física.

¹⁶La accesibilidad es un concepto vinculado a las facilidades de acceso —de clientes y suministros— a lugares predeterminados. Puede referirse a las posibilidades de encontrar el contacto buscado o de obtener un bien o servicio esperado. Se valora en relación con el costo o la dificultad de la satisfacción de esta necesidad de desplazamiento o de que los suministros o clientes alcancen el lugar en cuestión (Sanz, 1997).

Esto porque no puede descartarse —aunque resulte difícil de prever— que se contará con otra capacidad de gestión urbana a mediano plazo que incluya la participación de los usuarios y los afectados por las decisiones de desplazamiento y acceso urbano, con mejores gobiernos de las ciudades, o con medios tecnológicos alternativos más eficientes y eointegrados.

La forma de la ciudad —debido a su peculiar integración o división espacial de las actividades— y la economía de su ocupación —debida en gran parte tanto al trazo y la capacidad de las infraestructuras viales como a la distribución y tamaño de los equipamientos— constituyen la clave de las posibilidades de cambio en los modos y frecuencias de movilidad física —al igual que de sus representaciones—, y de las posibles alternativas de multiplicación o reducción del acceso de la ciudad.¹⁷

Así, el aumento de las necesidades de movilidad implica una prospectiva de (in)movilización y otra perspectiva de inversión de la tendencia dominante de la movilidad motorizada o de su reemplazo por otros patrones de accesibilidad, como los previstos en las ciudades de Alemania.

Esta visión anticipada de la movilidad urbana en las ciudades de México, caracterizada en la medida que se alcancen las libertades de tránsito o persista la limitante de la desigualdad de los accesos, es una previsión que sugiere qué podría esperarse a partir de la movilidad motorizada actual. Por esta razón es interesante comparar las posibilidades de ampliación de la accesibilidad, multiplicándola, con las contrarias, que la reducirían.¹⁸

¹⁷ Las facilidades de acceso dadas por: a) la traza urbana a través de sus infraestructuras viales, al mismo tiempo locales, regionales y, en su caso, metropolitanas; b) los flujos de transporte y comunicación cuyos contenidos materiales y simbólicos son contenidos al mismo tiempo y en los mismos cursos del tránsito/tráfico o bien son diferidos, formando circulaciones paralelas, complementarias o diversas; y c) las normas sociales reglamentadas o hechas prácticas de movilidad, facilidades que garantizan en su conjunto la fluidez de las circulaciones metropolitanas.

¹⁸ Ambas posibilidades se plantean en un horizonte que ajusta ofertas y demandas de una movilidad múltiple de manera prácticamente irrestricta al 2035. O sea, que las hace oscilar, por una parte, entre un nivel óptimo, deseable y posible, y, por otra, que restringe esa exploración del horizonte de posibilidades por los niveles presentes y sobre todo por las tendencias restrictivas que pudieran prolongarse de 2015 a los próximos veinte años.

A partir del estudio retro/prospectivo de la actualidad —llevado aquí a la cúspide del año 2010—, se pueden comparar quiebres de tendencias históricas del pasado con el futuro, intentando captar los sentidos de la historia más amplia de la movilidad que la información ofrece. Por otra parte, como es difícil lograr una retrospectiva rigurosa y continua de la movilidad urbana en México en la que sea posible valorar tanto lo costeable como lo escalable a las diversas condiciones y niveles de la movilidad en 2035 —tanto en tiempo como en costo, confort y seguridad, con una responsabilidad ecológica y cultural, incluyendo las innovaciones tecnológicas, particularmente del cambio de modelo energético mundial previsto para 2050— hace falta insistir en qué se puede notar de las posibilidades de evolución de la movilidad apreciadas como ampliación o restricción de los niveles de ingreso, los grados de libertad de tránsito o la mayor o menor desigualdad clasista en la vida de las ciudades.

Así, esta prospectiva de la movilidad en las ciudades de México al 2035 hace una modesta exploración de las posibilidades de mejoría de la movilidad como vinculante social, en la medida que una mejor movilidad y un mejor acceso en la ciudad permiten anticipar —aun en medio de enormes tensiones sociales y políticas— el paso histórico a través de las distancias físicas y de las limitaciones de clase.

De este modo, se adelanta una mirada de lo que podría pasar en esa tensa dialéctica social y subjetiva de la movilidad urbana que empuja al libre acceso en las ciudades, multiplicando las facilidades de la movilidad y haciéndolas cada vez más homogéneas, pero que al mismo tiempo lleva, en un sentido histórico y funcional contrario, hacia la restricción diferenciada de los modos de tránsito, haciendo prevalecer la diferencia de lugares como territorios desiguales porque hacen exclusivas las entradas y salidas solo para algunos, impidiendo el encuentro con todos los efectos benéficos que cualquier movilidad persigue: la accesibilidad múltiple.

Así, puede aceptarse la conclusión del riguroso análisis de Víctor Islas (2011) y su equipo sobre la relación entre urbanización y motorización en México:¹⁹

¹⁹ Según este análisis, la tasa de motorización a nivel de entidades federativas puede plantearse como variable independiente del índice de urbanización, la población total de la

1. Por cada punto porcentual en que varía positivamente (negativamente) el índice de urbanización, la motorización aumenta (decrece) en 5.49 vehículos por cada mil habitantes.
2. Por cada cien mil personas en que se incrementa (disminuye) la población total, el número de vehículos por cada mil habitantes se reduce (aumenta) en 1.05 unidades, en promedio.
3. Por cada mil pesos de aumento (reducción) en el PIB per cápita estatal, la tasa de motorización se reduce (aumenta), en promedio, en 0.013 unidades (Islas *et al.*, 2011: 34).

De este modo, los procesos de urbanización y crecimiento observados a lo largo de las últimas diez décadas implican “una presión cuantitativa y cualitativa sobre los sistemas de transporte, al exigir que se atiendan adecuadamente las necesidades de traslado de los habitantes urbanos al menor costo económico, ambiental y energético posible” (Islas *et al.*, 2011: 37).

Así, aun con las cuantiosas inversiones y las acciones emprendidas por los diversos niveles de gobierno, las principales ciudades del país “podrían no estar realmente preparadas para atender la creciente demanda de viajes” (Islas *et al.*, 2011: 37), por lo que la prospectiva despliega aumentos en la congestión urbana, falta de integración con el entorno y la urgencia de medidas integrales y profundas puestas en marcha desde ahora para observar algunas mejoras a mediano plazo.

De acuerdo con la tendencia confirmada a lo largo del siglo xx por las zonas metropolitanas de las ciudades mexicanas, a la creciente utilización del automóvil particular, la prospectiva al 2035 es

entidad federativa y el PIB per cápita, “para reflejar el hecho de que: a) en la medida que la urbanización es mayor hay mayores requerimientos de vehículos motorizados; b) entre más personas radican en la entidad se adquieren más autos (y viceversa), y c) la tasa de motorización es una función creciente de la riqueza, respectivamente” (Islas *et al.*, 2011: 29). Por lo cual resulta que, con excepción del “índice de urbanización, es claro que la tasa de motorización no guarda una relación precisamente lineal con el tamaño de la población [por las diferencias de ingreso] ni con el producto per cápita” (Islas *et al.*, 2011: 31) por las desigualdades estructurales, sectoriales y de localización de la capacidad económica en México, aunque también advierten sobre el impacto negativo que tiene la desigualdad en la distribución del ingreso sobre la motorización, puesto que el aumento de la población sólo es significativo si se trata de aumentos de población con capacidad de compra, ya que de otra manera puede repercutir incluso en la baja de la motorización.

de crecientes congestionamientos, pérdidas de horas-personas de viajes y pérdidas de productividad, aumentos del consumo de gasolinas y demandas irracionales de uso privado del espacio público y las vialidades. Todo esto resume la principal limitación al 2035, causada por la excesiva dependencia de la movilidad motorizada con vehículos de baja capacidad que saturan las vialidades.

ACCIONES TENDIENTES A REGULAR LA EXPANSIÓN Y CONEXIÓN URBANA AL 2035

Entre las acciones que tendrían alguna posibilidad de contribuir a la reducción de los desplazamientos urbanos están, por una parte, la consolidación de la ocupación del suelo urbano, acercando los lugares ocupados a las interrelaciones ciudadinas.²⁰ Así, racionalizar el uso del suelo y organizar las relaciones funcionales de los distintos anillos de las ciudades, reduciendo los recorridos de acuerdo con una reubicación de las viviendas, los empleos y las escuelas, cuando los centros de macrodistribución se hayan localizado convenientemente en todos los anillos de la ciudad, son condiciones para mejorar la movilidad y el patrón de accesibilidad. Las medidas promovidas en este sentido por los gobiernos de las ciudades serían benéficas especialmente para quienes realizan recorridos largos que no pueden hacerse a pie, sino que requieren del motor para su realización.

Después de esto, la creación de condiciones favorables para que se desarrollen los desplazamientos no motorizados, a pie o en bicicleta; pero aun estas acciones orientadas estratégicamente:

²⁰ Esta "primera estrategia se sintetiza en lo que podrían denominarse políticas de creación de proximidad, de las que pueden ser ejemplos las siguientes: acercamiento/descentralización de las grandes unidades de servicios y equipamientos hasta el radio de acción de las personas andando o de la bicicleta; recuperación de la habitabilidad integral del conjunto o de partes del tejido urbano, con el fin de evitar la especialización en alguno de los usos y la expulsión del resto; rehabilitación/creación de alguna de las funciones urbanas (empleo, comercio, zonas verdes y de esparcimiento) en piezas concretas de la ciudad, con el fin de eludir su satisfacción a través de desplazamientos lejanos. Otra variante de las políticas de creación de proximidad consiste en la regulación de los usos del suelo con el fin de evitar la creación de nuevos grandes polígonos monofuncionales que incentivan el uso del vehículo privado" (Sanz, 1997: 4).

no parecen suficientes para afrontar con vigor y urgencia el cambio de tendencias en la accesibilidad y reclaman aplicación de una tercera: la moderación del tráfico en su doble faceta de reducción del número y reducción de la velocidad de los vehículos. La reducción del número de vehículos en la ciudad se muestra como una condición necesaria para la mejora de la accesibilidad peatonal y ciclista. Sin ella, la mera competencia por el espacio escaso acaba con la ocupación de éste por los modos motorizados de transporte en detrimento del que da vida a los no motorizados (Sanz, 1997: 4-5).

De acuerdo con lo anterior, la movilidad contemplada en la perspectiva de la ciudad sustentable e inteligente habría de tener como objetivo principal la eliminación del impacto ambiental y social negativo de la movilidad motorizada. Algo que podría contribuir es, obviamente, la sustitución de los desplazamientos realizados en automóvil particular por los desplazamientos en transporte colectivo. Esto requeriría: *a)* mejorar y coordinar las redes de transporte colectivo; *b)* liberar espacio vial para usarlo con los vehículos del transporte colectivo; *c)* mejorar las estaciones y terminales del transporte colectivo para aumentar su atractivo; *d)* mejorar la imagen pública y la calidad del servicio del transporte colectivo; *e)* reducir el consumo energético, las emisiones contaminantes y el ruido producido por los vehículos del transporte colectivo (Camarena y Aguilar, 2009: 26; Sanz, 1997: 7).

Lo más importante de estas medidas²¹ sería reemplazar el patrón de accesibilidad que la movilidad motorizada enclasa y reduce, en vez de multiplicar y garantizar las libertades de tránsito y acceso. La accesibilidad múltiple, como objetivo principal de la reducción de la demanda de desplazamientos motorizados, confirma los dos tipos de acciones que pudieran alterar las tendencias negativas de la

²¹ A diferencia de las acciones descritas son frecuentes las medidas tradicionales que buscan: *a)* crear una autoridad única de transporte en concurso con el gobierno nacional, *b)* generar nuevas normas urbanas con una gestión que busque densificar y compactar a la ciudad, haciéndola incluyente y conectada para sectores prioritarios o favorecidos, y *c)* concertar los financiamientos en alianza con el sector privado y la banca de desarrollo para dotar a los territorios metropolitanos y urbanos de una estructura e infraestructuras que soporten los servicios básicos de agua, drenaje, manejo de residuos, electricidad, gas y telecomunicaciones.

movilidad motorizada si se ponen en marcha de manera simultánea e interrelacionada para superar la tendencia a la sobredemanda de movilidad, dados los cuellos de botella que provoca la movilidad motorizada, que es un problema cada vez menos atendido y mal enfocado, que traería consigo mayor (in)movilidad en las ciudades.

Esto es parte de las acciones que se necesitan para racionalizar la construcción y reconstrucción constante de las ciudades. Por esta razón quizás es útil mencionar algunos presupuestos básicos que deberían cumplirse en las ciudades de México, como en cualquiera otra, para que sea incluyente, patrimonio creativo, sostenible, adecuadamente conectada, con “Patrón de accesibilidad y vivienda” bien conectados entre sí, compacta, integrada y policéntrica y dinamizadora.

PROSPECTIVA DE LA MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD EN CIUDADES DE MÉXICO, AL 2035

Por los elementos considerados puede destacarse una prospectiva a la (in)movilidad crítica de las ciudades de México, causada por las graves restricciones impuestas a la accesibilidad, que agravarán la saturación de la vida y las vivencias en los espacios viales de la ciudad, con las consecuencias incontrolables de mayores y más profundas desigualdades urbanas que se desprenden del pertinaz modelo de movilidad motorizada, que seguirá vigente al 2035:

1. El proceso de urbanización y crecimiento de la población desde el principio del siglo xx hasta los inicios del siglo xxi en México ha implicado una presión extraordinaria sobre las capacidades de desplazamiento que ha reducido de manera contradictoria y asimétrica las posibilidades de multiplicación de la accesibilidad urbana.
2. La atención pública y privada al problema se ha dirigido a mitigar las presiones cuantitativas y cualitativas ejercidas sobre los sistemas de transporte urbanos. Pero esto ha reducido las posibilidades de solución de las demandas de movilidad

porque sólo se ven como una “razón técnica de congestión de las vialidades” y no como un problema del desarrollo histórico y estructural, social y económico, integral de las ciudades.

3. Este enfoque parcial del problema urbano causado por la individualización del acceso al espacio público provocado por la movilidad motorizada seguirá condicionando las perspectivas de solución de las distintas demandas sociales de movilidad y accesibilidad de todos los afectados por congestionamientos, contaminación, altos costos y largos recorridos y desgaste de energías sociales por los desplazamientos hasta que se elimine su causa, reemplazando adecuadamente el uso del automóvil particular y ofreciendo alternativas colectivas competitivas.
4. Una posible mejora, aunque fuera menor, en la tendencia polarizadora de la distribución del ingreso cambiaría los dos escenarios, el inercial y el inducido, de la movilidad motorizada como restricción a las tendencias de que las ciudades se doten de accesibilidades múltiples, sustentables, favorables a enfoques desoluciones integrales de la gestión de las ciudades en su conjunto, porque al mejorar, aun ligeramente, la capacidad de ahorro de grandes sectores de México también se registraría un aumento en la movilidad urbana física al 2035.
5. En ambos escenarios, el tendencial y el inducido, se registrarían aumentos en la movilidad, pero también una reducción significativa en la accesibilidad urbana, interurbana e internacional que tenderá a agudizar, con la saturación urbana, los cuestionamientos por la mayor ineficiencia de las facilidades sociales construidas para ir de un lugar a otro en las ciudades mexicanas estudiadas.
6. En la prospectiva al 2035, persiste la necesidad de atender adecuadamente el traslado de los habitantes urbanos, pero cambian las relaciones entre el menor costo económico, ecológico y energético posible para el gobierno de la ciudad y el gasto de energía social, expresada en forma única en cada viaje, así como en la disminución de los tiempos de

traslados, trasbordos y conexiones intermodales; sobre todo porque serán mayores las presiones para que se atiendan las múltiples relaciones entre origen y destino de los viajes que provoca la falta de una planeación integral, comprehensiva, previsor y escalable de las ciudades.

7. Aun cuando se han hecho enormes inversiones a lo largo del siglo xx, por parte de las ciudades y los distintos niveles de gobierno, las redes viales y de transporte de y entre las ciudades de México han sido dirigidas a movilizar a la población en la escala territorial nacional de norte a sur, no transversalmente, y en la escala urbana, interurbana y suburbana; en cambio, se han priorizado enlaces cortos inconexos con los alrededores. Esta demanda no ha sido atendida con una estrategia realmente nacionalista y federal para atender las necesidades de movilidad y generar las condiciones de accesibilidad múltiple requeridas.
8. Por todo esto, es muy posible que en 2035 las entidades federativas y las grandes ciudades de México estarán menos preparadas para atender la creciente demanda de viajes que en la actualidad. El congestionamiento y la saturación vial y la falta de integración con los paisajes urbanos y los entornos ecosistémicos naturales sugieren algunos casos catastróficos de (in)movilización que no sólo generarán parálisis en los desplazamientos de personas, sino de otras circulaciones de bienes prácticos y simbólicos, reduciendo los intercambios económicos, que requerirán medidas drásticas en sectores y puntos de las ciudades para evitar parálisis y colapsos irremediables.
9. En cuanto a la desigualdad de condiciones para la movilidad urbana regional, se requerirán medidas que contemplen integralmente esta gama de diferencias, para darles la atención adecuada, tanto en el costo y la escala como en la previsión. De esta manera, desde ahora se requieren medidas integrales y profundas para revertir los efectos nocivos de la falta de atención interna a los diversos ámbitos urbanos de México; no se puede seguir dejando de lado la integración nacional como

continuidad transnacional con el resto de Norteamérica y Sudamérica para lograr resultados a mediano plazo.

10. Una limitación importante es la concepción que priva en la gestión urbana, basada en el aliento del mercado inmobiliario y en la construcción de las redes viales y de transporte, para afrontar los desafíos que se avecinan por el aumento en las poblaciones urbanas, la extensión de las ciudades, los crecientes intercambios, los tiempos y las distancias de los viajes, que aunados al congestionamiento vial y la saturación urbana previstos ofrecen escenarios drásticos de aumento en el costo de las soluciones para mantener mínimos funcionales de fluidez en los recorridos, con un panorama mucho más difícil de resolver si no se empiezan a tomar medidas urgentes antes de 2020.
11. Si el problema es el uso irrestricto del automóvil particular para los desplazamientos, y las connotaciones que lo han convertido no sólo en un símbolo social de estatus, sino en el medio forzado de movilidad individual, el panorama de la movilidad urbana es casi catastrófico. La excesiva dependencia de los vehículos particulares y de baja capacidad harán intransitables los espacios públicos en las ciudades.
12. El uso de los transportes públicos para cubrir las necesidades de desplazamiento de las personas en las ciudades mexicanas se ajusta a la relación de que más de 80% de los vehículos atiende a menos de 3% de las demandas de traslado, mientras menos de 20% de los transportes colectivos atiende a 97%, proporción que tendencialmente se incrementará en detrimento de la accesibilidad socialmente considerada en todas las ciudades me-tropolitanas del país.
13. La tendencia creciente a la utilización del automóvil particular seguirá caracterizando la urbanización, dado que las medidas previsoras apuntan a la dotación de infraestructuras viales que aseguren, y no interrumpan, la expansión creciente del mercado del automóvil. Esto se traduce en constantes y cada vez más prolongados congestionamientos viales, enormes cantidades de tiempo social para los traslados, pér-

dida de horas-persona y de productividad en todos los ámbitos del trabajo, con aumentos muy considerables en todos los costos de tiempos de traslado y el aumento exorbitando de las demandas energéticas y de espacio vial.

14. Aunque la tarea de reorientar la movilidad motorizada y su patrón de accesibilidad restrictivo para las libertades en las ciudades de México, como de otras partes del mundo, sea gigantesca, esta prospectiva también contempla ciertos signos esperanzadores de cambio, develando dimensiones auténticas de otras opciones para atender el desafío que en este campo enfrenta nuestro país.
15. Por esto, puede decirse que el meollo de toda prospectiva a mediano plazo sobre las ciudades de México está en la insostenibilidad creciente del modelo urbano imperante, con todas las contradicciones y limitaciones que implica la movilidad motorizada, pero en la misma medida de las dificultades que se vivirán en las ciudades en el futuro surgen opciones, muy evidentes, sobre qué hacer para lograr otras prácticas de movilidad que redunden en accesibilidades múltiples.
16. La cantidad actual de viajes diarios,²² de aproximadamente 37 millones, aumentará según nuestras estimaciones personales,²³ posiblemente hasta en 17% en 2020 y alrededor de 29% en 2035, llegando a unos cincuenta millones de viajes-persona-día. Mientras que, de acuerdo con otras estimaciones, pudiera preverse un aumento de 42% en las demandas en sus puntos de equilibrio con las ofertas hacia 2035, lo que sugeriría que el déficit en la capacidad de atención de esas cantidades de viajes-persona-día sería de más de 40%. Cabe destacar que la distribución espacial de la población anuncia diferentes medidas de suburbanización de las poblaciones aledañas a las ciudades mexicanas, que rebasarán por

²² Véase el reporte nacional de movilidad publicado por ONU-Hábitat (2015).

²³ Estimaciones propias con base en las fuentes mencionadas a lo largo del capítulo y tomando en cuenta el comportamiento de los indicadores seleccionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para México (SCT, 2013).

completo las dimensiones conocidas hasta ahora de movilidad y accesibilidad.

CONCLUSIONES. UNA PROSPECTIVA AL 2035 PARA REORIENTAR LA TENDENCIA A LA INMOVILIZACIÓN DE LAS CIUDADES EN MÉXICO

Ante la tendencia a la inmovilización de las ciudades en México hace falta diseñar y aplicar desde ahora alternativas previsoras por el aumento de la movilidad motorizada y sus efectos, asimétricos y contradictorios, que afectan a la accesibilidad múltiple y sustentable en las ciudades metropolitanas del país. Como se ha mostrado, esta tendencia se caracteriza porque: a) crece más que la población, en cuanto a áreas ocupadas y desplazamientos efectivos, en las ciudades —pues la congestión abarca áreas y cruces a nivel cada vez extendido—, y b) no hay una solución aparente al mediano plazo de 2035 —por el tipo de política pública desintegrada y parcial, que gestiona intereses y negocios en torno de las costosas infraestructuras urbanas, desde las que no interesa ni es posible dar atención a las medidas flexibles de organización y control de los flujos vehiculares ni al cumplimiento de los reglamentos de tránsito por la descoordinación de los distintos niveles de gobierno involucrados—. Ésta es una tendencia en la congestión urbana demostrada en las 11 ciudades metropolitanas más importantes de México.

La urbanización basada en la motorización de la movilidad, con usos irrestrictos del automóvil particular para los desplazamientos, que lo han convertido en símbolo de estatus social, hace que el panorama de la movilidad urbana sea casi catastrófico para 2035, porque de no tomarse medidas adecuadas, la excesiva dependencia en los vehículos particulares y de baja capacidad hará intransitables los espacios públicos de las zonas metropolitanas de las ciudades en México, por lo que es importante dejar de considerar el automóvil como el centro de la movilidad urbana, revalorando las opciones peatonales y el uso de la bicicleta, lo que llevaría a recuperar los derechos de la gran mayoría de la población a moverse, vivir y disfrutar

de las metrópolis sin restricciones a la accesibilidad de ningún sector sobre otro; es decir, superando lo que la movilidad motorizada está provocando: la pérdida del derecho a la ciudad.

De aquí la importancia de modificar los patrones de inversión y dirigirlos hacia el transporte público, la infraestructura peatonal y ciclista, y hacia las personas de menores ingresos. Esto, además de dirigir la movilidad urbana hacia metas de accesibilidad múltiple y ser un factor para democratización del espacio público, tiene un efecto redistributivo que redundaría en un beneficio medioambiental y en la calidad de vida en las ciudades.

Ante las tendencias observadas a lo largo del siglo xx, de crecientes necesidades de movilidad, estas consideraciones prospectivas al año 2035 sugieren que el crecimiento demográfico observado en México, y particularmente los desordenados procesos de urbanización de las ciudades, tiene una relación muy estrecha con la motorización. La urbanización y la motorización de la movilidad en México se han condicionado mutuamente, por lo que las ciudades del país, especialmente las 11 con más de un millón de habitantes, podrían no estar preparadas a mediano plazo para atender las demandas de viajes por la excesiva dependencia de los vehículos de baja capacidad.

A diferencia de lo ocurrido en las ciudades de los países altamente industrializados, en las ciudades inconclusas, como las de México, parece no haber una solución integral ni cabal a los problemas urbanos, particularmente por su dependencia de la movilidad motorizada, por lo que los estudios prospectivos pueden resultar una tarea especialmente importante y útil.

Si la prospectiva del problema ve una situación crítica de grave congestión y falta de integración de las ciudades y sus entornos, que tiende a seguir agravándose en las próximas décadas, la prospectiva de las soluciones resulta todavía más crítica porque se requieren medidas mucho más profundas y responsables, aplicadas desde ahora, para lograr un cambio sustentable de las ciudades mexicanas.

Tan solo la reducción de los desplazamientos urbanos en distancias largas que requieren del concurso del motor para su realización, o la creación de condiciones favorables para que se desarrollen los

desplazamientos no motorizados, a pie o en bicicleta, resume el doble escenario espontáneo, pero imposible, de que la ciudad deje de empeorar en dos décadas para que “todo siga igual”. Tampoco el escenario complementario de lo que debería empezar a hacerse alcanza para vislumbrar un cambio en la estructura de la ciudad orientado a una accesibilidad múltiple si no se ponen en marcha medidas urgentes. En resumen, esta prospectiva sugiere que la movilidad en las ciudades podría orientarse a la creación de proximidad y al desarrollo de un patrón de movilidad peatonal y ciclista.

Así, por una parte, crear proximidad es algo que pudiera lograrse con medidas de acercamiento y descentralización de las grandes ciudades mexicanas, especialmente de los servicios que se ofrecen en áreas de influencia de ocho a diez kilómetros, que en condiciones de pendiente y climas favorables serían alcanzables en bicicleta.

De igual modo, es razonable plantearse la recuperación de la habitabilidad integral para evitar las consecuencias de especialización y expulsión de las ciudades. La rehabilitación de las funciones de la ciudad, previendo y planeando las conexiones entre actividades y lugares de vivienda, trabajo, comercio, educación, áreas verdes y de esparcimiento, y evitando los desplazamientos en muy largas distancias que hasta ahora aseguran la acumulación concéntrica progresiva, desordenada, de las ciudades.

Es evidente que toda prospectiva de movilidad y accesibilidad urbanas se complementa con la regulación de los usos del suelo para evitar la creación de áreas monofuncionales, que requieren y han promovido el uso irracional de las ciudades a partir de la movilidad motorizada basada únicamente en el vehículo particular, tan conveniente a los mercados de las grandes armadoras.

Asimismo, multiplicar la accesibilidad, hasta transformar el patrón imperante y su tendencia a la reducción de los accesos —con la consecuente (in)movilización y encierro—, facilita la accesibilidad peatonal y ciclista; es necesario promoverla con todo tipo de incentivos y rutas seguras y continuas, periféricas y radiales, de itinerarios peatonales y ciclistas. Esto implica el reordenamiento previsor y responsable de todas las vialidades de las ciudades del país y sus relaciones con los espacios funcionales; eliminar las barreras para los

peatones y los ciclistas y educar y desarrollar pautas culturales que protejan y alienten sus desplazamientos.

Pero, debido a que la creación de proximidad y el cambio en el patrón de accesibilidad por uno múltiple —basado en la movilidad peatonal y ciclista— parece resolver sólo a muy largo plazo el modelo de accesibilidad múltiple, en los próximos veinte años el problema reclama la moderación del tráfico, para reducir el número de vehículos motorizados, públicos y privados, y disminuir la velocidad a la que se desplazan. Esto requiere reorganizar a las ciudades para que el transporte público, probablemente sobre la base eléctrica y adaptable a las diversas escalas de la ciudad y su crecimiento, sea suficiente y adecuado para atender todas las demandas de desplazamiento, sin excepción, en las zonas metropolitanas y en las demás ciudades de México.

Esta moderación del tráfico podría ser una de las primeras acciones hacia otra coexistencia de tráficos, favoreciendo los modos de transporte no motorizados, porque si no se regulan las velocidades de tránsito urbano por áreas a 30 kilómetros por hora será muy difícil mejorar la movilidad y el cambio hacia un patrón de accesibilidad peatonal y ciclista sostenible, ya que como peatón o ciclista no se puede competir por las vialidades con los coches.

El uso del espacio de las calles y avenidas ocupadas sólo por los vehículos automotores nos afecta a todos y, asimismo, las posibilidades de recuperar la habitabilidad de la ciudad por lo peligroso que es andar por las calles sin las banquetas y los andadores adecuados, sin ciclopistas ni vías exclusivas, especialmente porque es difícil de controlar los usos de las vialidades y la velocidad de la circulación de los automóviles particulares.

En este trabajo se abordaron varias dimensiones de las crecientes necesidades de movilidad metropolitana en México, considerando que en las ciudades del país, particularmente desde los años ochenta, las necesidades de movilidad son tanto o más explosivas que las demandas y ofertas de vivienda²⁴ y servicios que brinda la ciudad.

²⁴ Tan sólo para los próximos cinco años se prevé que “el número de hogares en México será de 38 millones, y para el 2030 llegarán a 45 millones, esto implica un aumento de cuatro y seis millones respectivamente sobre las proyecciones anuales del Conapo. Se

Esta prospectiva es parte de la que hace falta hacer sobre otras fuerzas que anudan íntegramente la vida de las ciudades y con ellas el desarrollo nacional. Se han intentado comprender formas y economías de la movilidad actuales como producto de tendencias seculares que resultan críticas de frente al horizonte mexicano de las ciudades, especialmente para las de más de un millón de habitantes hacia el año 2035.

Se han destacado tendencias que acentúan: *a*) las necesidades de la movilidad junto con sus contradictorias metas de accesibilidad —producto de la economía desigual y la forma desequilibrada de los usos y significados de las circulaciones que ordenan y nutren a la ciudad—, y *b*) la capitalización de las medidas técnicas con que se normalizan problemas de transporte —por medio de redituables inversiones en infraestructura que sólo parcialmente y a corto plazo atienden desequilibrios del encuentro, acceso y conexión en las distancias físicas como sociales—, estandarizando las soluciones de movilidad en detrimento de la accesibilidad social, según se pueda y convenga que sean dotadas por el mercado.

Por lo anterior, la mirada que se ha lanzado al futuro ve al país desde sus crecientes necesidades de movilidad —en las escalas del fenómeno local, regional y metropolitano— y anticipa otras fuerzas, formas y economías de la vida nacional, particularmente urbana, que resultan críticas porque el cambio en la movilidad motorizada de las ciudades urge alcanzar otro patrón que sí multiplique en lugar de reducir la accesibilidad. Esto es un desafío para el que podríamos no estar preparados.

calcula que la necesidad anual de viviendas para cada año de la década entre 2010 y 2020 será de 775 mil (Conorevi, 2011), esto se debe principalmente a que nunca en la historia demográfica del país se habían incorporado tantos jóvenes a la población. A esto hay que agregarle que la gran mayoría de la juventud mexicana, entre un 70-80%, buscará vivienda en una ciudad y no en el campo. Lo cual implica un análisis técnico sobre la adecuada localización de estas nuevas viviendas que como veremos la gran mayoría de las nuevas viviendas se incorporarán en las grandes ciudades del país” (ITDP, 2013: 10).

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN MUNDIAL DE LA CARRETERA (2015). Página web [en línea]. Disponible en: <<http://www.piarc.org/es/>> [Consulta: 27 de mayo de 2015].
- BANCO NACIONAL DE MÉXICO, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente e Instituto Mexicano para la Competitividad (2014). *Ciudades competitivas y sostenibles 2014* [en línea]. Disponible en: <<http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Ciudades-competitivas-y-sostenibles-2014.pdf>> [Consulta: 27 de enero de 2015].
- CADENA SÁNCHEZ, Abraham E. (2011). “Programa de Empleo Temporal. En el marco de las acciones que contribuyan a la atención de los impactos de las sequías en zonas rurales del norte del país”. México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Dirección General Adjunta de Caminos Rurales y Alimentadores. Disponible en: <http://www.cmdrs.gob.mx/prev/comisiones/copredes/reuniones/2011/7a_ordinaria/4_sct.pdf> [Consulta: 24 de abril de 2013].
- CAMAGNI, Roberto (2004). *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- CAMARENA LUHRS, Margarita, coord. (2014). “Tres aspectos de las circulaciones de bienes prácticos y simbólicos de América”. En *Circulaciones materiales y simbólicas de América*. Querétaro, México: Universidad Autónoma de Querétaro-Instituto de Investigaciones Multidisciplinarias-Facultad de Ingeniería. Disponible en: <http://issuu.com/luiseduardocastrogarcia/docs/dialogos_transdisciplinarios_4_fin/93> [Consulta: 16 de noviembre de 2014].
- CAMARENA LUHRS, Margarita (2014). “Transporte terrestre, un tema regional estratégico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. *Norteamérica*, 9, 2 (julio-diciembre): 205-224.

- CAMARENA LUHRS, Margarita (2014). *Circulaciones de valor integradas. Dimensiones urbanas y regionales de México en el contexto de Norteamérica*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- CAMARENA LUHRS, Margarita, y Teodoro Aguilar Ortega (2009). “El cambio urbano. Problemas regionalizadores en los procesos globalizadores”. *Carta Económica Regional*, 21, 103 (septiembre-diciembre): 27-46.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2007). *Proyecciones de la Población de México 2005-2050*. México: Consejo Nacional de Población.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (2011). *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*. Panamá: Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina.
- DUHAU, Emilio, y Ángela Giglia (2007). “Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la ciudad de México: del microcomercio al hipermercado”. *Eure*, 33, 98 (mayo): 77-95.
- GASCA ZAMORA, José (2010). “Foro Análisis Desarrollo de Microregiones. Modelos de desarrollo y desigualdades regionales en México”. México: Cámara de Diputados, 1° de junio.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO-Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal. Página web de Fimevic [en línea]. Disponible en: <<http://www.fimevic.df.gob.mx/problemas/1diagnostico.htm>> [Consulta: 14 de marzo de 2015].
- HAWKSWORTH, John, y Gordon Cookson (2008). *The World in 2050. Beyond the BRICs: A Broader Look at Emerging Markets Prospects*. Londres: PricewaterhouseCoopers.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, IMCO (2014). *Ciudades competitivas y sustentables 2014* [en línea]. Disponible en: <<http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Ciudades-competitivas-y-sustentables-2014.pdf>> [Consulta: 27 de enero de 2015].

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTO DE POLÍTICAS PARA EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO, ITDP (2012). “Los 8 principios para la movilidad urbana”. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo [en línea]. Disponible en: <<http://mexico.itdp.org/documentos/los-8-principios-para-la-movilidad-urbana/>> [Consulta: 25 de marzo de 2013].
- INSTITUTO DE POLÍTICAS PARA EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO, ITDP (2013). *Hacia una política nacional de ciudad. Cinco propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en México* [en línea]. Disponible en: <<http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Hacia-una-politica-nacional-de-ciudad.pdf>> [Consulta: 13 de noviembre de 2014].
- ISLAS RIVERA, Víctor M., Eduardo Moctezuma Navarro, Salvador Hernández García, Martha Lelis Zaragoza, Juan I. Ruvalcaba Martínez (2011). *Urbanización y motorización en México*. Sanfandila, México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Instituto Mexicano del Transporte [en línea]. Disponible en: <<http://www.imt.mx/archivos/publicaciones/publicaciontecnicapt362.pdf>> [Consulta: 14 de marzo de 2015].
- MEDINA RAMÍREZ, Salvador (2015). “Transporte, fábrica de inequidad”. *Nexos*, mayo [en línea]. Disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=24754>>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU-HÁBITAT (2015). *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015* [en línea]. Disponible en: <<http://www.onuhabitat.org/Reporte%20Nacional%20de%20Movilidad%20Urbana%20en%20Mexico%202014-2015%20-%20Final.pdf>> [Consulta: 27 de febrero de 2016].
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (2012). “Infraestructura 2012 (mapa)”. *Programa Nacional de Infraestructura*. México: Presidencia de la República. Disponible en: <<http://>

www.presidencia.gob.mx/pni/> [Consulta: 14 de octubre de 2014].

SANZ, Alfonso (1997). “Movilidad y accesibilidad: un escollo para la sustentabilidad urbana”. *Ciudades para un Futuro más Sostenible* [en línea]. Disponible en: <<http://habitat.aq.upm.es/cs/p3/a013.html>> [Consulta: 12 de febrero de 2015].

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, SCT (2013). *Principales Estadísticas del Sector de Comunicaciones y Transportes 2013* [en línea]. Disponible en: <<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGP/estadistica/Principales-Estadisticas/PrincipalesEstadisticas-2013.pdf>> [Consulta: 27 de enero de 2016].

WULF, Martin de (2015). “Pirámides de población en el mundo, desde 1950 a 2010”, Disponible en: <<http://www.populationpyramid.net/es/mundo/2015/>> [Consulta: 12 de mayo de 2015].

La vivienda de interés social en 2035

GUILLERMO BOILS MORALES

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

“El presente no es... el futuro tampoco es:
se posibilita, es mi posibilidad.
En realidad, no soy más presente que futuro,
porque soy temporalidad”.
Jean Paul Sartre.

INTRODUCCIÓN

Esta aproximación al México de 2035 la hago desde la perspectiva de la vivienda, enfocándola desde varias miradas, todas ellas dirigidas a lo que en forma hipotética podría ocurrir al respecto en las dos décadas venideras. Así, en primer término, me asomo en este texto hacia el futuro, teniendo como punto de partida una consideración sobre el escenario general, en donde se podría situar la vivienda a mediados de la cuarta década del siglo en curso. En seguida me ocupo de cuál podría ser la dimensión del rezago habitacional en el país, haciendo una estimación del posible déficit habitacional para dentro de veinte años. En el apartado siguiente me detengo a examinar el asunto de la vivienda urbana, atendiendo a que el proceso de urbanización apunta en la dirección de continuar acrecentándose para los próximos tiempos. Lo que en manera alguna significa que haya que dejar de atender a la vivienda rural, asunto al que le dedico el siguiente apartado. Viene después una sección sobre los cambios en la tipología de la vivienda rural, deli-

neando sus perspectivas para el año de 2035 y contemplándola en sus crecientes acercamientos a la de los sectores populares urbanos. La vivienda deshabitada y su posible evolución para mediados de la cuarta década del siglo *xxi* es el apartado que acometo a continuación, para luego entrar a ver lo que podría hacerse con los fondos de vivienda del Estado y también con el mercado habitacional. El último apartado lo dedico a los sectores populares y la vivienda que se realiza al margen del mercado inmobiliario, reflexionando en torno a cómo podría evolucionar, para finalizar el texto con unas breves reflexiones.

Este trabajo abre un cierto número de interrogantes, algunas de las cuales se quedan aquí sin una posible respuesta definitiva, toda vez que se trata de variables que podrían sufrir alteraciones importantes en los años venideros, cambiando en forma considerable los escenarios futuros. Empero, he tratado, en la mayoría de los casos, de formular extrapolaciones, a partir de bases estadísticas históricas, registradas en las últimas décadas, a fin de tener una mirada aproximada de lo que podría ocurrir en materia habitacional a mediados de la próxima década treinta del siglo en curso.

LA VIVIENDA EN MÉXICO HACIA 2035

Para cuando nuestro país esté recién entrado en el segundo tercio del siglo *xxi*, concretamente en el año 2035, se puede estimar, con un margen de error de más menos 2.5%, que su población total andará en alrededor de 136 millones de habitantes. Se puede prever con el mismo intervalo de error de 5%, que dentro de veinte años podrá haber en el país alrededor de 40 360 000 viviendas. Para establecer esto último parto del promedio de ocupantes que han tenido las viviendas en los dos últimos censos de población y que ha sido de 3.37. De igual forma, la cifra tentativa superior a los cuarenta millones de espacios habitacionales, significa que podría haber un incremento en números redondos cercano a los 4.74 millones, respecto de las 35 617 724 viviendas que se registraron en el censo de 2010.

Por su parte, el Consejo Nacional de Población (Conapo) ha hecho una estimación de la población mexicana para 2035, estableciéndola en 141.75 millones de personas (141 756 920) (Conapo, 2014: 35). De acuerdo a esa cifra, el número de viviendas que podríamos esperar que hubiera en toda la república para ese año sería de 42 064 367, cifra que resulta del ya citado promedio de 3.37 ocupantes por vivienda. En caso de manejar la cifra del Conapo sobre el monto total de habitantes en el país, entonces habría que agregar al número apuntado en el párrafo anterior, una cantidad cercana a 1.8 millones de viviendas extra (1 794 367) para dentro de veinte años. Lo que nos arroja un total de viviendas para ese año de 42 154 367. En tanto que la diferencia con respecto al total de viviendas existentes en 2010, también señalada en el párrafo anterior, ascendería entonces a un incremento total de 6 446 643 nuevas viviendas.

Las estimaciones que estoy exponiendo aquí sobre el total de viviendas en 2035 están calculadas, asumiendo que el número de habitantes por vivienda se mantendrá sin cambios significativos en las próximas dos décadas. Lo cual es una suposición de la que no se puede estar plenamente seguro. En efecto, para empezar, hay que tomar en consideración que la composición de los grupos familiares está sufriendo cambios diversos. Factores como el incremento en el índice de divorcios, así como también el número de personas que viven solas, muchas de ellas adultos jóvenes y cuyo número tiende a crecer en el país. Según una prospectiva realizada por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) en 2012, el número hogares unipersonales se encontraba en alrededor de 3 336 337, mismos que constituían 10.5% del total de los hogares (Conavi, 2012: 13). Estas modificaciones, es probable que habrán de incidir para cambiar el número de ocupantes; a tal punto que el Consejo Nacional de Población formuló en 2005 otra estimación acerca del número de habitantes por vivienda que podría haber en 2030, situándolo en 3.2 personas (Conapo, 2005, ajustado el 9 de mayo de 2012). De ser así, es evidente que habrá de aumentar la demanda de espacios habitacionales, y con ello, crecerá la necesidad de edificar más viviendas en las próximas dos décadas, en

una cantidad difícil de precisar, pero que bien podría acercarse en números redondos a los siete millones de nuevos alojamientos.

Por otra parte, el valor de la vivienda como patrimonio familiar, se acopla perfectamente con su valor de uso y, no cabe decir que sea menos importante, que su valor comercial. Lo cierto es que con la adquisición de una vivienda la mayoría de las familias buscan en primer término, satisfacer la necesidad de contar con un lugar donde habitar. Empero, este propósito está asociado a una aspiración orientada a lograr una realización como grupo y además hacerse de un bien de consumo duradero, para legar a los hijos. Es ahí, donde la vivienda adquiere una dimensión que trasciende su importancia como espacio habitacional, situándose en algo que adquiere también un significado simbólico. Este sentido, revestido de un contenido inmaterial, asociado a la vivienda, le confiere atributos, de gran valor estimativo. Mismo que sin duda se mantendrá guardando un considerable peso apreciativo para la mayoría de las familias mexicanas al comenzar el segundo tercio del siglo XXI.

En concordancia con lo anterior, seguirá imperando la vivienda en propiedad por sobre la vivienda de renta. Así, conforme al censo de 2010, 80% de las viviendas de todo el país eran propiedad de alguno de los miembros de la familia que las habitaba (Inegi, 2013: 7). En tanto que para 2012 la proporción de viviendas en arrendamiento era de 15.1% (Sedatu, 2014: 16). Pero más aún, la propia política habitacional del Estado mexicano propicia esta tendencia en pro de la vivienda propia, al impulsar programas orientados a la adquisición de vivienda en propiedad para las familias de los trabajadores. Donde se sigue una política de “todos propietarios” como bien la califica el doctor René Coulomb (2007: 266). Esto también ocurre por lo que hace a los sectores medios y aquellos de ingresos medio alto y de alto poder adquisitivo. En estos segmentos sociales, la tendencia a poseer una o varias viviendas en propiedad, es un fenómeno por demás arraigado, a tal punto que se puede considerar que por lo menos se mantendrá hacia 2035; aunque lo más probable es que se reforzará en la medida en que representa un elemento de seguridad económica y crea la percepción de estabilidad a las familias. Después de todo se trata de un bien de consumo duradero y

es el de mayor costo para las familias, cuya adquisición suele significar muchos años de esfuerzo económico.

EL POSIBLE REZAGO HABITACIONAL HACIA 2035

Saber cuántas viviendas hacen falta y cuántas harán falta dentro de veinte años es una de las proyecciones más imprecisas de realizar. Para empezar, no existe acuerdo alguno respecto a cuál es el déficit de viviendas que tiene el país en la actualidad. Por lo que resulta un tanto más complicado formular una prospectiva sobre cuál habrá de ser para 2035. Según una estimación presentada por la Sociedad Hipotecaria Federal, para 2008 el monto total que alcanzaba el rezago habitacional en México era de 8 946 725 viviendas (Conorevi, diciembre de 2011: 6). Cifra que correspondía para ese año, en términos aproximados, a un tercio del total de las viviendas entonces existentes en el país. Por su parte, el Programa Nacional de Vivienda 2014-2019 del gobierno federal consigna para el año de 2012 un déficit habitacional de 15 298 204 viviendas (Sedatu, 2010: 8). Este monto corresponde a poco más de la mitad del total de viviendas habitadas que había entonces en el país, mismo que se puede estimar que andaba en alrededor de 30 millones. Asimismo, dicho dato casi duplica la cantidad del rezago habitacional total, que unos cuatro años antes había estimado la Sociedad Hipotecaria Federal.

Las diferencias entre las dos estimaciones expuestas en el párrafo anterior, no responden a los 4 años de distancia que median entre ambas. Lo que ocurre es que el cálculo que formulara la Sociedad Hipotecaria en 2008 se centró en la necesidad de vivienda nueva, es decir la que hacía falta edificar para satisfacer al número de hogares que carecían de ella. Por su parte la cifra del Programa de Vivienda contempló también en su estimación del déficit a las viviendas deterioradas, así como aquellas con una calidad de construcción muy inapropiada conforme a los tres siguientes criterios: *a)* el relativo a las deficiencias importantes en la calidad de los materiales con que fueron edificadas las viviendas; *b)* el que atiende a las dimensiones de la vivienda en relación con el número de sus ocupantes, es decir,

el nivel de hacinamiento; y c) el que se refiere a las que carecen de conexión a los servicios básicos de abastecimiento y desalojo.

Las variables contempladas en el Programa Nacional de Vivienda para establecer el rezago, no se pueden extrapolar a fin hacer un aproximado de cuál podría llegar a ser el déficit de vivienda en 2035. En particular, debido a que son factores que en general han venido reduciéndose en los años recientes a un ritmo que, si bien no se ha detenido, es irregular en su retroceso de año con año. Aun así, podemos hacer algunas estimaciones prospectivas, partiendo de que todavía en 2012 el 19.1 de las viviendas del país seguían contando con techos de material deleznable y sólo el restante 79.9% tenían una cubierta con losa de concreto armado. Empero, todo parece indicar que ese número de viviendas con techumbres consolidadas se habrá de ir incrementando, aunque no cabe esperar en absoluto que para dentro de 20 años, todas las viviendas lo tendrán. Algo similar puede predecirse con relación a otros materiales más duraderos en pisos y muros de las edificaciones de aquí a dos décadas. Cuando es de esperar que habrá en el país un mayor número de viviendas con materiales de procedencia industrial; pero subsistirán, aunque tal vez en un número menor al actual, aquellas construidas con materiales deleznales y de dimensiones reducidas.

Por lo que hace al Distrito Federal, en febrero de 2015 y de acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno local, existía un déficit de doscientas mil viviendas. Cifra que ni remotamente se puede paliar con las cincuenta mil viviendas anuales que en promedio esa dependencia, junto con los desarrolladores privados, edifican en la entidad. Por lo mismo, hay un desplazamiento poblacional hacia la periferia de la zona metropolitana de la ciudad, básicamente hacia los municipios de estado de México. Siendo los sectores sociales de recursos más limitados los que se ven en la necesidad de emigrar.

Pero además ese desequilibrio entre el incremento de la oferta habitacional y las necesidades de vivienda en el Distrito Federal, impacta de manera considerable en los precios de los espacios para vivir. Bien sea que se trate de vivienda rentada, o bien de vivienda en adquisición, los precios de los inmuebles en la capital del país se han

disparado, muy por encima del promedio nacional. Una revisión de los precios de las viviendas de renta, basada en las publicaciones especializadas o secciones de los periódicos, nos señala que entre 2010 y 2014 el incremento anual ha rebasado el 6%.¹ Mientras que los índices inflacionarios en esos mismos años, han promediado poco menos de 4 por ciento.

Lo cierto es que todo apunta a que esa tendencia al alza de los precios en el ámbito habitacional habrá de seguir incrementándose en los años venideros. En especial porque el suelo en la ciudad sigue subiendo de precio, impulsado por la creciente demanda de alojamientos. Así como por la creciente necesidad de espacios para la producción, el almacenaje y los servicios. Los que, sin ser destinados a uso habitacional, sí inciden en los costos de la industria de la construcción en general y, por ende, en los correspondientes a los de la producción de vivienda.

En un sentido similar, también tienden a subir los precios de los materiales de construcción, haciéndolo a un ritmo que está por encima de la proporción en que lo hace la inflación en general. En particular es el caso de los materiales que son más usados en la fabricación de vivienda: el cemento y el acero, insumos que forman el binomio indispensable para la elaboración del concreto armado. Pero también acusan una tendencia ascendente el precio del cobre, material fundamental para la elaboración del cableado en las instalaciones eléctricas. Además de que es un elemento requerido para fabricar las tuberías de agua potable en las redes hidráulicas. Aunque cada vez más se han ido sustituyendo las tuberías de cobre por las conexiones producidas con PVC, que si bien son menos duraderas, su precio de mercado es sensiblemente más barato que las de cobre. Cabe decir que, en general, los precios de los materiales de construcción aumentan casi siempre por encima de las tasas inflacionarias de precios al consumidor, que reporta el Banco de México.

De otra parte, a principios de 2015 un poco más de la mitad del rezago habitacional en números absolutos, se encuentra localizado en siete entidades de la república. Éstas son, ordenadas conforme a

¹ Publicaciones revisadas: *Segunda Mano*, *Metros Cúbicos*, *El Universal* y *Reforma*.

la magnitud de la carencia: Chiapas, Baja California, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Guerrero y México. En tanto que los estados que tienen los más altos porcentajes de rezago, respecto del total de sus viviendas son los siguientes: Chiapas (con 71.6%), Baja California (67.1%), Tabasco (64.4%), Oaxaca (59.4%), Veracruz (53.5%) y Guerrero (53.4%). Aquí tal vez sí podría haber un reacomodo para 2035, sobre todo en una entidad como Baja California. Dado que ahí el déficit habitacional depende sobre todo de la migración proveniente de las entidades federativas del centro y el sur del país. Misma que en los próximos años podría lo mismo reducirse, o bien incrementarse. En especial esa migración de población procedente de estados sureños del país tiende a concentrarse en la ciudad de Tijuana. Conformando un flujo de personas y familias de bajos y muy bajos recursos económicos, los que buscando cruzar a Estados Unidos no lo logran y muchos de ellos se asientan en esa y otras ciudades fronterizas. En su gran mayoría tiende a instalarse en barrios sin servicios urbanos y con vivienda muy precaria.

Lo cierto es que, en este rubro del déficit, como en muchos más relativos a la vivienda de las clases subalternas, las variables a extrapolar hacia el futuro dependen en forma por demás directa del funcionamiento de la economía. Pero de manera fundamental están muy conectadas con la distribución del ingreso, sobre todo, a través de la generación de empleos seguros y bien remunerados. En la medida en que se dé una distribución del ingreso más equitativa, y que además haya empleos formales y bien pagados, la población mayoritaria del país estará en mejores condiciones para acceder a una vivienda *digna y decorosa*. Una vivienda que satisfaga lo establecido, tanto por el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 2º de la vigente Ley de Vivienda (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de marzo de 2014). Un objetivo en materia de vivienda para las clases subalternas, que es repetido con insistencia en todos los documentos oficiales, relacionados con el asunto habitacional.

Cabe concluir este apartado señalando que el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 se ha propuesto atender como uno de sus objetivos prioritarios el de “controlar la expansión de las manchas

urbanas a través de la política de vivienda” (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de marzo de 2014). Para llevar adelante este propósito, el plan se propone como “línea de acción”: la generación de instrumentos normativos encaminado a la redensificación habitacional, en forma coordinada con los gobiernos locales. Asimismo, se buscará revisar los toques en las densidades y en las alturas de los edificios en los centros urbanos, para incrementar su densidad. Otras medias planteadas en el Programa contemplan estimular en las empresas privadas desarrolladoras de vivienda la construcción de edificios verticales; incrementar la densificación en los predios e incluso la habilitación de azoteas. De igual forma señala la necesidad de atender al asunto de la vivienda deshabitada, buscando estrategias que permitan revertirlo (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de marzo de 2014).

En concordancia con lo anterior, se pone de manifiesto que la estrategia delineaba dentro del plan de vivienda formulado por el gobierno federal, apunta claramente hacia una redensificación del parque habitacional. La finalidad de esto, se encamina a contrarrestar el crecimiento horizontal del tejido urbano. Es decir, se busca cambiar la acción habitacional desplegada por las empresas desarrolladoras de vivienda privadas, consistente en edificar grandes unidades habitacionales, levantadas en zonas rurales. Unidades de vivienda que están situadas a veces, hasta a decenas de kilómetros de distancia, respecto de los centros urbanos existentes. Vale decir se pretende incrementar, intensificando la ocupación del territorio ocupado por vivienda y urbanización.

VIVIENDA Y URBANIZACIÓN

Para mediados de la cuarta década del siglo en curso se puede considerar que la población urbana del país probablemente ascenderá a más de 80% del total de sus habitantes (López Pérez, 2003: 56). Cabe hacer una precisión en el sentido de que, para los efectos de este texto, me refiero como población urbana a aquellos habitantes asentados en localidades que cuentan con más de veinte mil

pobladores. En consecuencia, es de esperar que la proporción de alojamientos que tendrán asiento en un ámbito urbano, habrá de constituir entonces poco más de cuatro quintas partes del total de las viviendas edificadas en el territorio nacional. Asimismo, es necesario tomar en consideración lo que nos sugieren las proyecciones sobre la población total de la república para dentro de dos décadas, la que probablemente ascenderá a 136 millones de habitantes. Tal estimación la calculé a partir de extrapolar los registros poblacionales de los cinco últimos censos nacionales (Inegi, censos de población, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010).

La estimación anterior nos conduce a suponer que aquellos habitantes que se encontrarán asentados en núcleos urbanos, alcanzarán una cifra muy cercana a los 109 millones de personas, en números redondos. Mismos que cabe estimar, habrán de vivir en un total de alrededor de 35 millones de alojamientos. Monto de viviendas urbanas que podría alcanzarse, siempre y cuando el promedio de habitantes por vivienda se mantuviera en 3.92, como se ha registrado en los dos últimos censos (2000 y 2010). Esta cifra de viviendas en el medio urbano, será ligeramente inferior al conjunto del parque habitacional que existía en todo el país hacia 2010, cuando se registraron 35 617 724 viviendas. De éstas, se consignaron 28 636 651 como “viviendas habitadas,” es decir, sin considerar aquellas que se registraron como “viviendas deshabitadas” y “de uso temporal,” las que en conjunto sumaron 6 981 073 (Inegi, censo de población de 2010).

Por su parte, la definición estadística de población urbana que desde hace décadas ha adoptado el Inegi considera como tal a las personas asentadas en localidades con 2 500 habitantes o más (Villalvazo *et al.*, 2002: 20). Ateniéndonos a ese criterio, cabría contemplar que la población urbana de México para 2035 podría ascender a una proporción de entre 90% y 93% del total del total de los habitantes del país. Hablando en números absolutos, estos habitantes urbanos llegarían a ser en México por lo bajo, alrededor de 123.4 millones, mientras que, por lo alto, podrían llegar a ser 127.4 millones de personas. En tanto que la suma total de viviendas ur-

banas donde ellos estarían alojados, oscilaría entre 38.8 millones y 42.2 millones en cifras redondas.

Empero, aquí me inclino por conceptuar a la población urbana, en los términos que expuse en el párrafo inicial de este apartado. Atendiendo sobre todo a que las localidades con menos de veinte mil pobladores, con frecuencia no cuentan con los servicios propios de los núcleos urbanos. Sobre todo, aquellos relativos a instalaciones hospitalarias, servicios financieros, centros educativos de nivel medio superior y algunos otros recursos más. En especial, para el caso de la vivienda, buena parte de esas localidades, no llegan a contar con expendios de materiales de construcción de elaboración industrial. Lo que incide para que buena parte de las edificaciones en general, y las habitacionales en particular, tiendan a ser producidas, de manera predominante, a través de materiales naturales y con sistemas constructivos tradicionales. Lo que quiere decir que se trata en una proporción variable, de construcciones de tipo vernáculo, muy características del medio rural.

Por supuesto que lo anterior bien podría cambiar en los años venideros, habida cuenta de que habrá de seguirse desarrollando la infraestructura carretera en todo el territorio nacional. Con lo que el acceso a los materiales constructivos procedentes de la industria del ramo, podrá ser más expedito para muchas comunidades, que hoy día se encuentran un tanto apartadas de la red carretera, además de distantes, en grado considerable, de los centros donde se encuentran los expendios de materiales.

De cualquier manera, es un hecho por demás contundente que la población mexicana, desde hace varias décadas habita en su mayoría en núcleos urbanos. La historia demográfica del país, a partir de la segunda mitad del siglo xx, ha puesto en evidencia que la proporción de población rural ha venido disminuyendo, respecto de la población que se asienta en centros urbanos. Lo cierto es que todo parece indicar que esa tendencia seguirá siendo más pronunciada en los años venideros. Sin embargo, el número de habitantes que se encontraban viviendo en el medio rural para 2010 sumaba poco más 24.7 millones de personas, conforme al criterio citado con el que el Inegi considera a la población rural (Inegi, 2010: 30).

De donde se sigue que la población asentada en el agro mexicano, cuando se levantó el Censo de Población y Vivienda del año citado, se acercó en cifras absolutas a la población total que había en la república mexicana de 1950, a saber: 25.8 millones de habitantes.

LA VIVIENDA RURAL

En concordancia con lo expuesto en el apartado anterior, la población asentada en localidades rurales para 2035, podría llegar a ser en cifras redondas de 27 millones de personas. Lo que nos conduce a esperar que el total de las viviendas donde habrán de habitar esos pobladores no urbanos, tal vez llegue a ser de siete millones. Esta proyección acerca del posible número de viviendas que podría encontrarse en las comunidades del agro mexicano para dentro de dos décadas, la calculé atendiendo a las mismas variables que empleé para el caso de las viviendas urbanas. Empero, no quiero desatender a los flujos migratorios a escala nacional e internacional, que desde hace varios lustros se han incrementado en las comunidades rurales del país. Sobre todo porque una buena cantidad son fundamentalmente zonas de expulsión poblacional.

Un primer factor de lo señalado está en la carencia de tierras agrícolas para un amplio sector, difícil de precisar, de entre quienes habitan en el agro mexicano. A ello se ligan las limitadas oportunidades de empleo en las actividades agrícolas, mismas en las que además se pagan jornales muy precarios, sin ninguna prestación laboral y que suelen ser empleos de carácter estacional. De igual forma, está también la baja o incluso nula rentabilidad que enfrenta un amplio sector de quienes tienen tierras, pero son minifundistas y cuya producción a veces no alcanza ni para alimentar a su familia. Una proporción muy amplia de ellos sólo disponen de tierras de temporal y no cuentan con los insumos técnicos y financieros para poder hacerlas más productivas.

Las circunstancias apuntadas son las que han determinado que un creciente número de hombres y cada vez más mujeres del medio rural, se vayan a trabajar como jornaleros a otras regiones de

alta productividad agrícola en el norte y noroeste del país. Pero lo que incide con mayor peso en la dinámica de pérdida de población rural, es la migración que tiene como destino las ciudades, en especial cuando se desplazan las familias completas. Con un efecto similar están también quienes en proporción considerable, se han ido desplazando fuera de la república, en un proceso en el que con frecuencia terminan yéndose al extranjero incluso todos los miembros de una familia. Cuando esto último tiene lugar, se hace mucho más definitivo el proceso de despoblamiento de las comunidades rurales mexicanas.

A su vez, la violencia en el medio rural se ha incrementado en los últimos años y se acompaña de desplazamientos de familias campesinas e incluso de comunidades enteras. Fenómeno que se ha desplegado, sobre todo en regiones rurales de estados como Tamaulipas, Sinaloa, Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Guerrero. Si bien las ciudades tampoco están exentas de padecer violencia criminal. Para muchos habitantes rurales, éstas suelen ser lugares de refugio o, en todo caso, las perciben como lugares menos desprotegidos que sus ranchos y poblados rurales, donde no existe policía o se encuentra penetrada por los grupos criminales.

La serie de factores que he mencionado pueden provocar que la población en el medio rural se pudiera estancar en los próximos años, y de manera eventual hasta podría llegar a reducirse en números absolutos. Por ende, la cantidad de viviendas ahí asentadas podría también llegar a disminuir para dentro de dos décadas. Este escenario de un campo que va perdiendo habitantes podría ocasionar que se hiciera más pronunciada, la ya de por sí vigorosa tendencia a la urbanización de la población.

En un sentido similar, se encuentra la expansión territorial de los espacios urbanos, provocada por el crecimiento físico, a la vez que demográfico de las localidades con más de veinte mil habitantes. Esta dinámica de crecimiento, hará que aquellos poblados no tan alejados de las urbes, vayan siendo cada vez más absorbidos, por el tejido urbano. De esa suerte muchos de ellos irán quedando incorporados a la propia estructura citadina que se extiende, en un proceso que ha sido constante para un sinnúmero de ciudades mexicanas, desde

hace muchas décadas. El cual, en manera alguna es de esperar que se vaya a modificar en las décadas venideras. Incluso no se puede descartar que hasta pudiera llegar a acelerarse, en el devenir de los años futuros.

Por último, la precariedad habitacional que ofrece el medio rural es por demás alta o muy alta, en prácticamente todas las regiones del campo mexicano. Si bien en muchas comunidades se están levantando nuevas edificaciones, más amplias, con mejores materiales y sistemas constructivos más sólidos, lo cierto es que sigue habiendo un muy extendido sector, difícil de precisar, cuyas viviendas son reducidas y edificadas con materiales deleznales. De ahí que incluso el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 del gobierno federal, señale desde sus primeras líneas la necesidad de mejorar y construir la vivienda rural (Sedatu, 2014: 5).

Posibles cambios en tipologías de vivienda rural

En contraste con lo recién señalado, al correr de los últimos años han tenido lugar importantes modificaciones en las características de las viviendas, edificadas en muchas comunidades rurales del país. Este proceso de cambio, probablemente adquirirá mayores dimensiones hacia 2035. En ese orden de ideas, es de esperar que en el medio rural cobrará mayor fuerza la tendencia a levantar viviendas con características más propias del ámbito urbano. De tal suerte que todo parece indicar que continuará cambiando la imagen de los poblados rurales y hasta de aquellas comunidades aisladas, las que cada vez más se irán pareciendo a las de las colonias populares de las ciudades del país.

En una primera instancia, ese cambio atiende al tipo de materiales que se están empleando en la construcción de las casas. Como lo deja ver la información censal, se acude cada vez más en todo el país al uso de materiales de construcción de procedencia industrial, mismos que suelen ser más resistentes y requerir menos mantenimiento que los de procedencia natural. Los pisos de cemento y las cubiertas de losa de concreto armado se han ido expandiendo por

todas las latitudes, desplazando a las cubiertas de material vegetal. Aparte de que la instalación de más ventanas y de mayor tamaño ha favorecido la entrada de la luz natural, y la ventilación de las viviendas en el campo.

En la misma medida, lo más seguro es que las viviendas en el medio rural se continuarán haciendo cada vez más amplias en sus dimensiones. Mientras que cada vez menos se irán edificando aquellas que constan de un sólo cuarto, “redondo”. Llamado así no por su forma geométrica, sino porque dentro del mismo se realizan todas las actividades vitales de sus ocupantes. La tradicional cocina de humos, separada de la casa, seguirá cediendo terreno a cocinas integradas a la vivienda, pero instaladas en un espacio exclusivo. Por cierto, en el censo de 2010 la proporción de hogares donde se preparan los alimentos con leña o carbón fue de 14.3%. Esta cifra se eleva a 49.2% en las viviendas situadas en localidades de 2 500 habitantes o menos (Inegi, 2010: 94). De igual forma, el baño, con sanitario y regadera se irá instalando cada vez más en las viviendas rurales. Asimismo, aumentará el número de recámaras, de suerte que los padres tendrán mayor privacidad al dormir en sitios separados de los hijos y éstos disfrutarán de mayor independencia. Se espera que todos estos cambios se afiancen en las próximas décadas, de modo que para 2035 la vivienda de las zonas rurales estará, en términos generales, en mejores condiciones que las actuales.

Los servicios de abastecimiento y desalojo también se continuarán desplegando con mayor intensidad en las viviendas de las zonas rurales. Agua corriente dentro de la vivienda es un recurso que se ha extendido, llegando a 91.5% de las viviendas en todo el país para 2010. Lo más probable es que habrá de continuar haciéndolo y en 2035 estará menos lejos de la cobertura total. La electricidad también se ha extendido, cubriendo cada vez a un mayor número de las comunidades rurales más apartadas; mientras que el tendido de líneas de distribución del fluido se sigue expandiendo. Todo ello, ha derivado en que 97.8% de los hogares dispusieran de ese servicio en 2010. Asimismo, en 2010 las viviendas con drenaje constituyeron 90.3% en todo el país. Por lo que hace a la disponibilidad de agua entubada dentro de las viviendas, la cobertura cubrió a 91.5%

(Inegi, 2010: 94). En suma, la dotación de servicios, tiende a desarrollarse de tal suerte que hacia 2035, la proporción de viviendas carentes de los mismos será muy reducida.

Megaconjuntos habitacionales desarrollados por empresas privadas

En parte ligada al proceso recién examinado está la acción de los desarrolladores de vivienda privados, que son desplegadas en zonas rurales cercanas, pero no tanto, a las ciudades. Se trata de grandes unidades multifamiliares, que llegan tener hasta decenas de miles de casas en batería, edificadas a distancias variables respecto a las mayores ciudades del país, así como de ciudades de tamaño medio (de entre 100 mil y 300 mil habitantes). Su muy intensa actividad constructiva está estrechamente vinculada con las líneas seguidas por los últimos gobiernos federales en materia de política habitacional (Boils, 2008: 273). Misma que ha consistido en propiciar la acción edificativa de vivienda en gran escala, sustentada en el financiamiento de los fondos habitacionales del Estado, principalmente Infonavit, Fovissste y Sociedad Hipotecaria Federal (antes Fovi).

Las empresas desarrolladoras de esas extensas unidades multifamiliares, amplían en una porción importante sus márgenes de ganancia, adquiriendo suelo barato, en las zonas rurales, situadas a una distancia de entre diez y treinta kilómetros de la localidad a la que tienen como su objetivo de mercado. Como consecuencia de esa práctica se ha propiciado un aceleramiento de la expansión territorial de los centros urbanos. Misma que se ha desplegado con mayor fuerza en las más importantes zonas metropolitanas del país. De manera especial esto ha tenido lugar entre 2000 y 2010, cuando las políticas habitacionales del gobierno federal impulsaron a las empresas desarrolladoras de vivienda, sobre la base de un modelo habitacional conformado por conjuntos con cientos o miles de casas horizontales independientes (Sedatu, 2014: 6).

Un indicador por demás elocuente de lo anterior nos lo ofrece el dato de que, en el lapso anterior de diez años, el número de viviendas independientes aumentó en 7.1 millones. En tanto que, por el

contrario, en ese mismo lapso el total de viviendas de tipo departamento en edificios se redujo en noventa mil. De continuar esta tendencia las próximas dos décadas, entonces podríamos llegar a tener en 2035 una mayor cantidad de viviendas horizontales independientes. Lo que habrá de reclamar de un mayor espacio físico para las ciudades; pero sobre todo ocasionará que se genere una mayor expansión del territorio ocupado por las zonas metropolitanas. Fenómeno que vendrá acompañado de mayores complicaciones para la movilidad de personas y vehículos dentro de las localidades urbanas del país.

Cabe concluir este apartado señalando que el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 se ha propuesto atender como el primero de sus objetivos prioritarios el de controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda (Sedatu, 2014: 18). Lo que supone necesariamente, que ya no se habrán de autorizar más conjuntos habitacionales, localizados en predios alejados de las ciudades. Esperemos a ver primero, si en efecto se consigue someter a las empresas desarrolladores en este rubro. Aparte de que si se consigue implantar esta regulación por el actual gobierno federal, se logre garantizar que se la seguirá haciendo respetar por los próximos gobiernos

LA VIVIENDA DESHABITADA PARA 2035

Resulta por demás paradójico que haya escasez de viviendas en México, mientras que, al mismo tiempo, se hayan registrado en 2010, un total de 4 986 481 viviendas abandonadas. Esos casi cinco millones de viviendas representan 14% del total del parque habitacional existente en el país. Si además tomamos en cuenta las viviendas que son de *uso temporal*, cuyo número en el propio 2010 ascendió a 1 994 592, entonces nos encontramos que casi una de cada cinco viviendas en el país está vacía o es de ocupación limitada.

De manera más concreta, en relación con la vivienda de interés social que se encuentra desocupada, el Banco Interamericano de Desarrollo señaló en abril de 2014, que es el 25% de aquella la que

se encuentra en esa situación (*La Jornada*, 14 abril de 2014: 20). La gran mayoría de esas viviendas desocupadas, fueron edificadas por empresas particulares con el financiamiento de entidades públicas y son viviendas nuevas. El problema principal que confrontan sus habitantes es la lejanía, que en ocasiones llega a ser de decenas de kilómetros, respecto de los centros urbanos propiamente dichos. Así, desplazarse desde los conjuntos habitacionales hacia los lugares de trabajo, escuelas, hospitales o el acceso a otros servicios representa en ocasiones hasta más de dos horas y otras tantas para regresar. Resulta impensable que este proceder de parte de las empresas privadas se mantuviera hasta 2035. En las condiciones actuales, ya de por sí severas de limitado desplazamiento, podríamos esperar para dentro de dos décadas que las personas tuvieran que invertir tres o cuatro horas en sus recorridos. Sobre todo para trasladarse a las fuentes de trabajo, las que difícilmente se van a encontrar en las cercanías de los conjuntos.

Aparte de lo recién apuntado, las causas por la que tiene lugar el abandono de las viviendas son múltiples. Un autor señala tres como las más importantes: migración, violencia y políticas de vivienda.² Con respecto al asunto de la violencia, de acuerdo con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de 2005 a 2010, entre “quienes se movieron de residencia en México, el 17% manifestó haberlo hecho por causas relacionadas con la violencia”.³ Ese porcentaje constituye alrededor de 2% de todos los habitantes de 18 años o más en el país. A lo que se tiene que agregar la pérdida de empleos y la pronunciada disminución en general del poder adquisitivo para amplios sectores de la sociedad. Por ahora no hay bases para pensar que, al menos dentro de los próximos años, el panorama pudiera llegar a cambiar. Incluso puede adelantarse la hipótesis de que en el futuro inmediato se puede prever que probablemente haya un aumento en la cantidad de viviendas

² Paavo Monkkonen, “La vivienda deshabitada en México. Causas y repercusiones”, conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Sociales de Universidad Nacional Autónoma de México el 8 de septiembre de 2014.

³ Parametría (2011), “México y sus desplazados”, *Carta Paramétrica* [en línea]. Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288>.

deshabitadas. Tal vez el incremento resulte marginal, pero a final de cuentas, no dejará de ser un aumento. La razón primordial para plantear ese escenario, está en que los factores que inciden para que las viviendas queden deshabitadas, son de carácter estructural y no hay indicios de que dichas causas pudieran ser eliminadas o, al menos, atemperadas en el corto plazo.

De igual forma, es mucha la irresponsabilidad con que se han manejado las empresas desarrolladoras, no sólo en lo que atañe a la ubicación de sus conjuntos habitacionales, sino también en relación con sus manejos financieros. El caso de las tres más exitosas desarrolladoras del país (Urbi, Homex y Casas Geo), que fueron a la quiebra hace unos años por la voracidad con que se manejaron, no se debe repetir. Las tres fueron rescatadas a través del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, y ahora, en 2015, todo indica que van a reaparecer en el mercado de la producción de vivienda con alrededor de 28 mil viviendas entre las tres (*El Universal*, 4 de febrero de 2015), no obstante que la Auditoría Superior de la Federación encontró en la cuenta pública de 2013 “inconsistencias e irregularidades en el manejo de los recursos públicos con el fin de beneficiar a firmas como Geo, Urbi y Homex” (*La Jornada*, 2 de marzo de 2015) en relación con los créditos otorgados ese año por la Sociedad Hipotecaria Federal.

Lo cierto es que el negocio de construir casas en serie seguirá siendo rentable a pesar de que pudieran darse una crisis como las de 2008 y 2012. Pero los desarrolladores privados de vivienda tienen que ser menos voraces, además de conducirse con transparencia y rendición de cuentas. Mientras que el Estado tiene que establecer mecanismos más eficaces de regulación, para impedir que esas empresas incurran en abusos sobre los consumidores. Del mismo modo en que ese control debe ser más estricto, en torno al manejo de los fondos públicos por las propias entidades de vivienda.

¿Qué tanto podrían darse otras condiciones hacia 2035, como para esperar una reducción en el porcentaje de viviendas desocupadas? Es algo que resulta un tanto aventurado. De modo que, sólo me limito en estas páginas a hacer un ejercicio de cálculo simple, haciendo proyecciones a partir de las tendencias que ofrece la

información censal sobre ese particular. La cifra que tomo como probable monto total de viviendas para 2035 es la de 40.36 millones de viviendas, misma que señalé al inicio de este texto. Para la proporción de las que se hayan deshabitadas, tomo la que arrojó el censo de 2010 que fue de 14%. De donde resulta que en 2035 el volumen de viviendas deshabitadas podría alcanzar alrededor de 5.65 millones. Por su parte, aquellas que son de uso temporal, calculadas tomando el porcentaje del propio 2010 que fue de 5.6%, nos arrojará probablemente un total de 2.28 millones de viviendas. La suma combinada de ambas categorías alcanzaría a ser entonces de 7.93 millones.

EL FUTURO DE LOS FONDOS DE VIVIENDA,
BAJA EN EL EMPLEO Y ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Mientras la población en edad de trabajar se incrementa año con año, no lo hace en la misma proporción la formación de nuevos empleos. Este aspecto de la prospectiva habitacional representa uno de los asuntos más llenos de incertidumbre; toda vez que podría significar un descalabro para el financiamiento inmobiliario de un muy amplio sector de los trabajadores asalariados formales. En especial, para aquellos cuyos ingresos apenas alcanzan a estar por encima de los cuatro salarios mínimos. Esto es, aquellos que califican para ser sujetos de crédito inmobiliario, a fin de aspirar a la adquisición de una vivienda (Boils, 2007: 285).

Además, la situación se muestra complicada en virtud de que para 2035 la población mexicana tendrá una pirámide de edades más vieja que la actual. Las proyecciones que formuló el Conapo para ese año nos dejan ver que el número de personas de la tercera edad se incrementará en forma considerable. Así, la esperanza de vida para 2030 será de 79.5 años para las mujeres y 75.2 para los varones. Esto, combinado con la reducción de las tasas de natalidad, inevitablemente traerá consigo que la fuerza de trabajo joven y madura habrá de soportar una carga mayor de dependientes para la cuarta década de este siglo. Por lo que hace a la reducción en la

tasa de nacimientos, se tiene considerado que para 2050 alcanzará a ser de 11 nacimientos por cada mil habitantes, mientras que la disminución en la tasa de mortalidad, será de cinco defunciones por cada mil habitantes (Conapo, 2012: 19).

En forma paralela al envejecimiento está la precariedad laboral propiciada en buena medida por las reformas a la Ley Federal del Trabajo que entraron en vigor a fines del sexenio de Felipe Calderón. Mediante las cuales se conculcaron muchos derechos a los trabajadores del país. De tal suerte que los empleadores pueden despedir con mayor facilidad a sus trabajadores y, sobre todo, pueden eludir cubrir las prestaciones laborales de sus trabajadores, mediante esa forma de subcontratación, llamada en inglés *outsourcing*. Situación que les permite a las empresas evitar el tener que darlos de alta a sus trabajadores en el seguro social y, por supuesto, no pagar la cuota de 5% para el Infonavit.

En el mismo orden ideas anterior, hace ya un buen número de años que los “desempleados de larga duración” (Sassen, 2014) han sentado sus reales entre la clase trabajadora mexicana. Pero, además, de acuerdo a las informaciones sobre desempleo de los últimos tiempos, esta condición de exclusión laboral de largo plazo se está expandiendo cada vez más en todo el país. Más aún, podría seguirlo haciendo en los años venideros. Esperemos que no sea así y que cambien tanto las políticas y leyes laborales, como la visión de los empresarios privados en general. Con el fin de fortalecer el poder adquisitivo de las clases trabajadoras. Y con ello ampliar el mercado interno

¿Se podrían llegar a desfondar en 2035 el Infonavit, el Fovisste y la Sociedad Hipotecaria Federal? Es difícil, pero sí es posible que sus recursos disminuyan en las próximas dos décadas en una proporción considerable, si las condiciones de la economía mexicana no mejoran. Incluso puede ocurrir que, aunque se mantuvieran o hasta crecieran un poco los recursos, este aumento será rebasado por el propio aumento en la demanda de créditos inmobiliarios. Esta cuestión constituye un componente por demás álgido para la continuidad de la acción habitacional del Estado mexicano en los niveles en que ha venido funcionando hasta 2014. Hasta ahora,

los recursos financieros de esos tres organismos, más los del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, el Instituto de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal y sus equivalentes en las restantes entidades del país, han funcionado. El más importante de todos ellos es, con mucho, el Infonavit, institución de donde proceden más de dos terceras partes del financiamiento habitacional para las clases subalternas.

Con lo señalado en el párrafo anterior, cabe cuestionar, ¿hasta qué punto la política de vivienda del gobierno federal se ha encaminado a beneficiar a los trabajadores derechohabientes; o más bien lo ha hecho para favorecer a las empresas desarrolladoras de vivienda? Y eso nos lleva de manera inevitable a otra interrogante fundamental para los propósitos de este trabajo: ¿Se mantendrá para 2035 aquella tendencia que, todo parece indicar, privilegia a los empresarios desarrolladores de vivienda más que a los trabajadores del sector formal de la economía? Es decir, aquellos que están afiliados al Infonavit, al Fovissste y al ISSFAM.

Desde los hacedores de la política económica estatal, el argumento que se suele esgrimir para apoyar a los empresarios privados del sector vivienda, se sitúa en el plano de la macroeconomía. Así, se define a esas empresas como las instancias impulsoras de un sector clave dentro de la industria de la construcción y, sobre todo, como entidades productivas que realizan una actividad que ofrece una alta generación de empleos. Asunto que sin duda es cierto, pero que no por ello se puede usar para justificar que hagan su negocio, ampliando sus márgenes de ganancia al comprar suelo barato, para edificar grandes conjuntos en zonas rurales. Con frecuencia construidas en sitios distantes a veces hasta 40 kilómetros de los centros urbanos. Por ende, son conjuntos de vivienda en los que se condena a sus habitantes a invertir muchas horas del día para desplazarse desde y hacia los lugares de estudio, de trabajo, de atención hospitalaria y hasta los centros de diversión y consumo. Haciendo también que el gasto que han invertir en transportarse, represente una porción significativa de sus erogaciones cotidianas.

En un escenario económico nacional que se ha tornado difícil en los últimos años, con una tasa de crecimiento del PIB apenas promediando 2%; al igual que con una pronunciada baja en los precios del petróleo. Pero sobre todo con una generación de empleos formales muy por debajo del incremento anual en la demanda de nuevos puestos de trabajo, las perspectivas se muestran poco halagüeñas. Empero, si la economía mexicana recuperara su ritmo de crecimiento como el que tuvo a mediados del siglo pasado, se crearán empleos suficientes y bien remunerados; bien podría esperarse que las condiciones de financiamiento de la política habitacional llegaran por lo menos a mantenerse y, en una de esas, hasta incrementarse. Además, si los salarios de la mayoría de los trabajadores fueran remuneradores, ya no sería tan necesario el financiamiento de los fondos gubernamentales, en la medida en que buena parte de esa fuerza de trabajo con poder adquisitivo estaría en condiciones de cubrir sus hipotecas con sus propios ingresos o bien sufragar los gastos de una vivienda edificada paulatinamente en un plazo medio, de unos cuantos años.

LOS SECTORES POPULARES Y LA VIVIENDA AL MARGEN DEL MERCADO INMOBILIARIO FORMAL

La dinámica de la autoconstrucción o, más propiamente, de la autoadministración de la edificación de las viviendas, representa una muy amplia proporción, a través de la cual los sectores subalternos se hacen de un sitio para vivir. Y todo parece indicar que esto seguirá siendo así hacia 2035, en la medida en que las bases del mercado habitacional formal siguen dejando fuera a una muy alta proporción de los sectores subalternos de la sociedad mexicana.

Esta vivienda no siempre queda fuera del mercado inmobiliario. Al paso del tiempo, una vez que se consigue la regularización del predio y del edificio construido, de manera que se tiene una escritura inscrita en el Registro Público de la Propiedad se puede vender. Si bien la comercialización de la vivienda popular no es tan frecuente como la vivienda media o residencial, también entra al mercado y

no es nada remoto que se la promocióne para su venta en las secciones de avisos de los periódicos o las publicaciones especializadas. No hay indicios que permitan suponer que este ámbito de la comercialización de la vivienda popular no habrá de continuar en las próximas décadas.

Del mismo modo, cabe esperar que en las décadas venideras habrá una mayor participación de los trabajadores asalariados en el mercado formal. En lo fundamental esto será a través de las casas adquiridas con el respaldo hipotecario de los fondos estatales, sobre todo en los grandes desarrollos inmobiliarios que se han desplegado desde finales de los años noventa del siglo pasado. Asimismo, estas viviendas pueden llegar a entrar, de manera creciente en el mercado de renta formal. Aunque, buena parte de las mismas seguirán siendo rentadas a través de procedimientos al margen de aquel.

De otra parte, también la vivienda autoconstruida puede llegar a ser rentada. En su mayoría lo seguirá siendo a través de un régimen de inquilinato informal. Lo que no impide que, una vez que se ha regularizado la propiedad, pueda ser ofertada para su renta en el mercado formal. De igual forma, la regularización posibilita que estas viviendas puedan ser vendidas en el mercado inmobiliario formal. Aunque la mayoría de este tipo de vivienda se edifica buscando satisfacer una necesidad familiar de espacio para vivir y no con propósitos comerciales, en determinadas circunstancias, puede ser requerida su venta por diversas causas. Si está regularizada, este proceso se facilita y alcanzará un precio de mercado formal, que suele ser superior al informal.

La demanda de espacio vital habrá de continuar incrementándose en la medida en que el aumento poblacional habrá de mantener su dinámica, tanto por el crecimiento vegetativo, cuanto por el aumento en las expectativas de vida de la población. Esto se inserta dentro del mercado de vivienda usada, cuya adquisición sigue siendo menos atendido por los fondos gubernamentales, que apoyan de manera primordial la adquisición de vivienda nueva.

REFLEXIONES PARA CONCLUIR

La vivienda en propiedad seguirá imperando por sobre la vivienda de renta. Las propias políticas habitacionales del Estado mexicano impulsan a esta ya de por sí pronunciada tendencia. Si en los años venideros, hacia mediados de la cuarta década del siglo en curso, la situación económica del país pudiera hacerse más difícil, el contar con un inmueble, que además satisface la necesidad de habitar, adquirirá mayor importancia económica. A la vez que reforzará los impulsos de búsqueda de seguridad.

Por su parte, las empresas desarrolladoras de vivienda buscarán mantener las ventajas considerables que les aporta un ámbito de la industria de la construcción, aunque lo harán con mayor cautela, a fin de no incurrir en los excesos que propiciaron la quiebra de varias de las principales empresas del ramo: Geo, Homex y Urbi. Del mismo modo en que habrán de ceñirse a las disposiciones del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, en especial en lo relativo a la ubicación de los conjuntos habitacionales, que hasta ahora solían realizar en terrenos muy alejados de los centros urbanos. Aun así, no hay razones para considerar que la construcción de casas vaya a dejar de ser un negocio por demás rentable en los años venideros. Las restricciones que se han implantado en la normativa y en los planes, son por demás menores.

Tal vez lo más importante es y seguirá siendo regular la ubicación de los conjuntos, a fin de que el crecimiento de los territorios urbanos no se siga expandiendo de manera irracional como hasta ahora lo han propiciado las empresas de vivienda. Como quiera, ya se han dado los primeros pasos al respecto y es probable que pronto se legisle estableciendo mayores regulaciones, en favor de los sectores de bajos ingresos. De igual forma, será muy importante que se propongan planes y estrategias a corto y largo plazos para que la realización de vivienda nueva o mejorada se lleve con más beneficios para los sectores mayoritarios de la sociedad.

Llegar a 2035 con planes y estrategias en materia de vivienda de interés social, como los que han venido imperando, no traerá mejores resultados para los segmentos populares, que los magros que

han obtenido hasta hoy día. Aunque tal vez lo más importante reside en efectuar cambios profundos en las prácticas a través de las cuales se llevan a cabo los programas habitacionales a fin de que dejen de prevalecer los intereses de las empresas de desarrolladores privados, los que determinen buena parte de la política y de la acción habitacionales, sufragada con los fondos estatales.

En último término, tal vez uno de los dilemas primordiales que habrá de enfrentar la política y la actividad constructora de vivienda de México hacia 2035 será si los fondos de vivienda estarán en favor del derechohabiente o de las empresas privadas que las edifican. Lo que remite, de manera inevitable a otro dilema mayor: ¿Estará la economía al servicio de la sociedad o seguirá estando la sociedad al servicio de la economía? O, más propiamente y de carácter más concreto, ¿las políticas económicas del gobierno seguirán estando ante todo a favor de las grandes empresas privadas, incluyendo sobre todo a las más poderosas desarrolladoras de vivienda?

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES

- BOILS, Guillermo (2007). "Balance y perspectivas de las políticas de vivienda en México". En *Agenda para el desarrollo*, vol. 12. *Derechos y políticas sociales*, coordinado por José Luis Calva. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa.
- BOILS, Guillermo (2008). "Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México". En *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, compilado por Rolando Cordera, Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI Editores.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA, CONAVI (2012). *Coordinación General de Análisis de Vivienda y Prospectiva*. México: Comisión Nacional de Vivienda.
- CONSEJO NACIONAL DE ORGANISMOS ESTATALES DE VIVIENDA, CONOREVI (2011). *Situación de la Vivienda en México. Síntesis de*

- Problemática y Propuestas*. México: Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2005). *Proyecciones de los Hogares y las Viviendas 2005-2030*, ajustado el 9 de mayo de 2012 [en línea]. Disponible en: <www.portal.conapo.gob.mx/00cifras/proy/RM.xls> [Consulta: 12 de enero de 2015].
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, CONAPO (2012). *Proyecciones de la Población 2010-2050* [en línea]. Disponible en: <www.conapo.gob.mx/CONAPO/Proyecciones> [Consulta: 12 de enero 2015].
- COULOMB, René (2007). “El Estado mexicano y el derecho a la vivienda”. En *Agenda para el desarrollo*, vol. 12. *Derechos y políticas sociales*, coordinado por José Luis Calva. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2012). *Principales resultados. Censo General de Población y Vivienda de 2010*. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2013). *Estadísticas a propósito del día nacional de la familia con base al Censo de 2010*. México: Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- LÓPEZ PÉREZ, Roberto (2003). “Bases conceptuales y técnicas para la delimitación de zonas metropolitanas en México”. *Notas. Revista de Información y Análisis*, 22: 55-63.
- MONKKONEN, Paavo (2014). “La vivienda deshabitada en México. Causas y repercusiones”. Conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 8 de septiembre de 2014.
- PARAMETRÍA (2011). “México y sus desplazados”. *Carta Paramétrica* [en línea]: Disponible en: <<http://www.parametria.com>>.

- mx/carta_parametrica.php?cp=4288> [Consulta: 12 de diciembre de 2014].
- SARTRE, Jean Paul (1978). *El ser y la nada*. Madrid: Alianza Editorial.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, SEDATU (2014). Programa Nacional de Vivienda “2014-2018”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril.
- SASSEN, Saskia (2015). “Trabajo y desocupación. El lenguaje de la expulsión”. *Cronicón Virtual* [en línea]. Disponible en: <<http://www.cronicon.net/paginas/edicantes/Ediciones104/nota21.htm>> [Consulta: 15 de diciembre de 2015].
- VILLALVAZO PEÑA, Pablo, Juan Pablo Corona Medina, y Saúl García Mora (2002). “Urbano-rural, constante búsqueda de fronteras conceptuales”. *Notas. Revista de Información y Análisis*, 20: 17-24.
- ZÚÑIGA, Elena, y Daniel Vega (2004). *Envejecimiento de la población en México. Reto del siglo XXI*. México: Consejo Nacional de Población.

OTRAS FUENTES

- El Universal* (2015) “Geo, Urbi y Homex oxigenan al sector”, 4 de febrero, nota de Sara Cantera.
- La Jornada* (2014). “Desocupada una cuarta parte de la vivienda de interés social”, 14 de abril, nota de Susana González.
- La Jornada* (2015). “La Sociedad Hipotecaria Federal creó fideicomisos privados con dinero público”, 2 de marzo, p. 25, nota de Alfredo Méndez.

INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las reformas electorales y los partidos políticos, 1990-2035

ÁLVARO ARREOLA AYALA

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

La cuestión de qué hacer para que México pueda contar con elecciones legítimas y democráticas, más partidos sólidos, sólo se responde conociendo e identificando la continuidad histórica de las graduales reformas electorales que tienden a limitar la presencia y participación política de las organizaciones partidistas como resultado de las características y tendencias del sistema político mexicano.

El presente trabajo revisa las implicaciones políticas que, para el futuro de la política y democracia mexicanas, tienen las reformas electorales aprobadas por el Poder Legislativo desde 1989-90 que inciden en el modelo partidario. Se revisan los procesos formales en que gradualmente de un escenario pluralista México se ha ido encaminando a un modelo competitivo de corte bipartidista. Para entender el futuro (2035) no sólo de los partidos sino del sistema político en su conjunto, se reflexiona sobre la necesidad de apuntalar más un tipo de sistema partidista plural, por encima de un modelo bipartidista que instalándose podría encaminarse a consolidar un régimen autoritario.

En los próximos años, correspondería a los partidos políticos asegurar su capacidad y autonomía relativa del Estado. Renovar la orientación hacia un verdadero pluripartidismo. En un esfuerzo por garantizar que todos los grupos y sectores sociales participen en la representación del poder político.

Este escenario reconoce la legitimidad de las diversas fórmulas de ejercicio electoral (mayoría y representación proporcional) en tanto se garanticen las libertades de expresión, desplazamiento y reunión, así como la libre formación o existencia de partidos políticos, entre otros elementos importantes para la consolidación democrática.

En México, desde el año 1989, con muchos claroscuros en su vida política, hemos comprobado una gradual pero constante estrategia gubernamental donde se modifican las reglas electorales con la pretensión de construir y fortalecer partidos políticos y, además, establecer condiciones de competencia más cercanas a las buenas prácticas dictadas por la materia democrática.

También en nuestro país se ha discutido bastante y reiteradamente que las elecciones democráticas no son posibles sin el respeto a los derechos fundamentales, como la libertad de asociación con fines políticos, la libertad de expresión y la libertad de prensa.

No obstante, las continuas reformas constitucionales electorales ocurridas en México desde 1990 tienden a limitar la presencia y participación plural de los partidos políticos en comicios claros y transparentes.¹

Lo anterior se vuelve una paradoja, pues en la teoría, los partidos políticos no son simples apéndices del gobierno moderno; están en su propio centro y desempeñan un papel determinante y creativo en él.

Un dato empírico de importancia, para explicar la historia partidaria mexicana: entre los años que van de 1910 a 1977 solicitaron y fueron registrados, a nivel federal, un poco más de 800 partidos políticos. Después de la trascendente reforma electoral de 1977, aprobada en el gobierno de José López Portillo (1976-1982), aplicada por vez primera en 1979 y, hasta el año 2015, sólo treinta organismos diferentes entre sí fueron reconocidos por la autoridad encargada de otorgarles el registro oficial. Cabe mencionar que los obstáculos para organizar un partido político en México, han sido un escollo siempre difícil de eludir.

Cuando se hace la evaluación de los partidos políticos en México observamos que la historia de muchos de ellos es muy singular. Se

¹ Son nueve las reformas aprobadas por el Poder Legislativo de manera sucesiva: 1990, 1994, 1996, 2002, 2003, 2007, 2008, 2012 y 2014.

aprecia a lo largo del tiempo que la percepción ciudadana acerca de esos institutos no es favorable, lo que ha afectado desde hace años su actividad, legitimidad, arraigo social e institucionalidad. En lo que va del siglo XXI, han sufrido el nivel más bajo de credibilidad y confianza histórica.

De igual manera, en los últimos veinticinco años, los cambios constitucionales y legales en materia electoral —que se magnifican con cierta obsesión, por los encargados de conducir la política interna del país— no han sido las mejores herramientas jurídicas para alcanzar la plenitud democrática pluralista. El futuro de la paz pública se está cuestionando desde hace al menos veinticinco años en varias entidades de la República: en Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Oaxaca y en varios municipios de otros estados, se discute por variopintos movimientos sociales la viabilidad o no de cambios políticos, sin pasar por un proceso pacífico de elecciones populares.

En este sentido, ¿cuáles son las consecuencias jurídico-políticas de las reformas electorales de los últimos cinco lustros?, ¿cuáles son las características del sistema político mexicano que restringen la participación partidista plural?, ¿en los próximos veinte años, hacia dónde se encamina nuestro modelo de competencia partidista?

En primer lugar, históricamente, nuestro régimen partidista está determinado por un modelo de hacer política donde el poder público nunca ha perdido la prerrogativa de decidir cuándo una organización es o no un partido político, lo que ha limitado la participación y reduce de manera gradual la pluralidad democrática.

Por lo anterior, hacer un análisis de las reformas electorales y su vinculación con los partidos políticos desde la metodología de la prospectiva, puede ser algo novedoso. Más si se piensa qué escenario de competencia por el poder es el que debería ser posible y viable hacia el año 2035 y después. En este ensayo no se plantean los escenarios políticos que podrían ser, puesto que predecir ignorando una realidad histórica, de suyo compleja, es asunto ajeno a la ciencia.

Como lo resume una autora sudamericana, “es habitual encontrar proyecciones respecto al futuro de los partidos. No obstante, éstas surgen más bien de predicciones, suposiciones y, entre otras cosas, más rigurosamente también, del estudio comparado referido a la experiencia de otros países” (Aceituno, 2013: 13).

En este sentido, adelantar situaciones, proyectar objetivamente el devenir de estas instituciones y a la vez imaginar el camino que se deba recorrer, hace algo más fácil la claridad del tipo de democracia que los países quieren construir.

En México, como en otros países, desde hace años hay consenso respecto a que existe una alta precariedad de los partidos políticos, que supone un riesgo para la democracia. En ese orden de cosas, lo que debería ser emerge como una adecuada herramienta para proyectar “el futuro” e “imaginar” cambios en el modelo partidista, sin olvidarnos de la historia, siempre presente y compleja en su dimensión.

Aplicar la prospectiva en cuestiones políticas significa también entender que el proceso de competencia partidista plantea un sinnúmero de preguntas que nos obligan a revisar nuestro marco conceptual y teórico. En efecto, en primer lugar, la llamada transición mexicana se sitúa en un contexto diferente al de otras democracias pluralistas. El desarrollo del subsistema electoral y partidario mexicano se instala en un contexto que ha transitado en la última centuria al menos en tres grandes etapas reales y complicadas: la primera, donde se instala un modelo pluralista (1917-1945); la segunda, caracterizada por ser un periodo de partido único o hegemónico (1946-1988) y la tercera, que podría estar terminando es la etapa de la alternancia partidista o pluralismo acotado (1990-2015). La cuarta etapa histórica es la que se iniciará formalmente en 2018 con ruta hacia el año 2035. Un modelo, que se está terminando de construir históricamente y se impulsa de manera gradual por la alianza de las élites gobernantes de políticos priistas y panistas: el bipartidismo de derecha.

Debemos insistir que desde 1989, ese modelo es el patrón que se impulsa gradualmente, desde las más altas esferas del régimen, para la competencia política. Los últimos cinco lustros las izquierdas han padecido una hostilidad desde el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y/o del Partido Acción Nacional (PAN), quienes ven con simpatía el tipo bipartidista de derecha. Donde esas dos fuerzas políticas son las que mayoritariamente monopolizan la alternancia del poder, a nivel nacional, estatal y municipal.

Por ello, aumenta la importancia por discutir el futuro del modelo de competencia en la política mexicana. Ese próximo espacio no pue-

de imaginarse sin reflexionar sobre lo realizado en los últimos años. En las ciencias sociales no cabe la futurología ni la ficción.

El bipartidismo, dentro de los regímenes democráticos, es el sistema donde los votos de la mayoría del electorado tienden hacia dos partidos diferenciados con claridad. La fórmula ha sido propuesta en numerosas oportunidades en diversos países europeos, a partir de la segunda guerra mundial, como un medio de facilitar las tareas de gobierno, pero en la práctica recoge la pauta marcada por la alternancia en el ejercicio del poder de modelos políticos anglosajones. Así, por ejemplo, en Gran Bretaña (entre el Partido Conservador y el Partido Laborista) o en Estados Unidos (entre el Partido Demócrata y el Partido Republicano), donde el bipartidismo se halla institucionalizado en la práctica.

Asociado a la búsqueda de la estabilidad política sobre la pluralidad de opciones que promueve por naturaleza el sistema multipartidista, el bipartidismo ha generado, ante periodos o situaciones de precariedad de las mayorías parlamentarias, el surgimiento de algunas fuerzas definidas como “partidos bisagra”, que contribuyen por vocación a fortalecer la actividad del Poder Ejecutivo, tanto por cubrir un espacio ideológico concreto como por negociar desde una posición de ventaja (que no disfrutarían por sí mismas de otro modo) respecto a los grupos mayoritarios y las más altas instancias de un Estado.

El bipartidismo es el modelo legal que se podría estar pensado para su aplicación en los próximos años a la realidad mexicana. Aunque en el mundo de las suposiciones, ninguna sorpresa causaría si le conocemos mucho antes. Nadie se llame a sorpresa si desde las elecciones presidenciales de 2018, ese modelo se convierta en una completa realidad. Pues entre otras cosas que abonan a su realización está el mínimo grado de adhesión y respeto a los partidos políticos actuales. Los partidos mexicanos actuales parecen ir perdiendo cada vez más simpatía entre la población. La ideología y doctrina, que los diferenciaba, ya no son tan singulares entre ellos, como lo eran hace treinta años.

Pocos son los países que, como México, pueden exhibir un cambiante panorama electoral histórico que anula gradualmente la pluralidad en beneficio de un modelo acotado, que se impulsa progresivamente por dos fuerzas políticas para la lucha por el poder.

Sé que las instituciones no pueden reformarse ni adecuarse de un día para otro, como tampoco se pueden lograr cambios más espectaculares en las condiciones de vida de los pueblos. Lo que podemos hacer desde la academia es plantear y conocer los problemas tal como son y a fondo, para reflexionar sobre las alternativas que debiesen ser consideradas para su probable solución futura. A esa dirección apunta este ensayo.

PARTIDOS POLÍTICOS Y SOCIEDAD EN LA DEMOCRACIA

A lo largo de los últimos dos siglos los hombres han establecido en determinadas épocas y circunstancias el vínculo entre Estado y sociedad a través de la democracia, es decir esa particular forma de gobierno que lleva implícita la libertad, la igualdad y la responsabilidad de los seres humanos quienes en colectivo fijan las normas y comportamientos a seguir para vivir en y para la sociedad.

De ahí que la democracia únicamente exista en un espacio concreto donde haya libertad tanto de pensamiento, de expresión, de acción y elección. Esto es, donde la sociedad se articule con las formas de poder concentradas en el Estado mediante actos democráticos o de autodeterminación de su destino como ente colectivo.

La democracia es ese proceso político determinado, donde los ciudadanos toman sus propias decisiones, las hacen partícipes a los demás y mediante la voluntad de las mayorías, en términos políticos y mediante fórmulas electorales, se construye un futuro común acordado por todos.

En el Estado moderno, la autoridad está repartida y la organización de la sociedad se lleva a cabo mediante administraciones burocráticas complejas. Una buena parte de ese numeroso conjunto de decisiones es adoptada por lo que la teoría denomina partidos políticos, que básicamente son los intermediarios entre sociedad y poder. Entre sociedad y Estado. Esta es una característica esencial del modelo democrático.

Si bien la utopía civilizatoria democrática absoluta nunca ha existido como tal en la realidad, la búsqueda para llegar a ella ha permitido avances que han logrado una mejor relación entre la sociedad y el Estado. Un buen paradigma está en el sistema de elecciones, mecanismo mediante el cual el pueblo elige a sus representantes en el gobierno.

Las elecciones son un ejemplo de un paso fundamental para el arribo hacia esa democracia ideal, aunque evidentemente no es el único ni definitivo, ya que la democracia es mucho más que un sistema de gobierno: también es un modelo de regulación de conflictos, por lo que puede existir sistema de elecciones sin que realmente se presente un Estado democrático a partir de las satisfacciones materiales. Un buen ejemplo de lo anterior es nuestro país.

En México hay elecciones ininterrumpidas desde la promulgación de la Carta Magna en 1917 y, sin embargo, no somos ejemplo de un Estado democrático pleno, pues ni las elecciones son transparentes, ni los satisfactores materiales son una realidad para todos.

Por otra parte, el papel del partido político en el Estado moderno y en una democracia real es trascendente, pues incluye también ciertas prácticas que es necesario apuntar aquí: *a)* la práctica y justificación de la autoridad política, *b)* el reclutamiento y remoción de los dirigentes, *c)* la movilización de la opinión pública, *d)* la conducción si es el caso de la política pública, y *d)* el equilibrio interno como organización. En resumen, el partido político en el Estado moderno es un conducto natural de mediación, eslabón de conexión entre la sociedad y el gobierno.²

La discusión sobre las particularidades de los partidos a diferencia de otras organizaciones políticas dentro del Estado moderno ha provocado a lo largo de muchos años un debate muy complejo. Sólo anoto aquí, por ejemplo, la discusión de si los partidos son élites, son organizaciones producto de la modernidad o son aparatos subordinados al poder.

Revisar a autores de la ciencia política y la sociología, como Ostrogorski, Lapalombara, Panebianco, Cotarelo, Sartori, Dowse, Bobbio, Michels o Duverger y muchos otros más, que han escrito sobre el tema nos lleva a una primera aproximación que podemos compartir: no es posible elaborar definiciones de los partidos políticos válidas para todo tiempo y lugar (Cotarelo, 1999: 29).

² El lector puede consultar, entre otros, los textos de Robert Michels (1996); Gaetano Mosca (2002); Maurice Duverger (2002); Angelo Panebianco (1995), y Alan Ware (2004), entre una amplia bibliografía existente sobre el tema.

Esto es así porque, aunque podamos aislar, algunas características comunes a todos ellos —tales como su condición grupal organizada, su participación en la lucha por el poder y en la formación de la voluntad política de los pueblos— y su función de intermediación entre los grupos sociales y el Estado —para definir los partidos políticos concretos que actúan en una sociedad y en un tiempo determinados— han de tenerse en cuenta los rasgos fundamentales políticos y económicos principales de esa sociedad en un momento particular.

La dificultad por definir para siempre a los partidos la aclaró Duverger; sin embargo, Angelo Panebianco tiene una definición que a mí me convence por encima de muchas otras: los partidos, como todas las organizaciones, se distinguen por el ambiente específico en que desarrollan unas actividades también específicas. A pesar de que puedan compartir muchos escenarios con las demás organizaciones, únicamente los partidos actúan en el escenario electoral y compiten por los votos con otros partidos. Lo que permite distinguirlos por una actividad determinada, unida a un ambiente determinado, sin prejuzgar el problema de los eventuales fines, ya que una misma actividad puede servir a fines diferentes. El mismo Angelo Panebianco lo precisa: “un partido, como cualquier organización, es una estructura en movimiento que evoluciona, que se modifica a lo largo del tiempo y que reacciona a los cambios exteriores, al cambio de los ‘ambientes’ [entrecomillado en el texto original] en que opera y en los que se halla inserto” (Panebianco, 1995: 107).

En las sociedades occidentales la democracia liberal-representativa como instrumento de soberanía popular y donde los partidos políticos son los actores principales, tiene un impacto ejemplar en las últimas décadas.

De igual manera, representación y ciudadanía van de la mano en una democracia, ya que la representación supone tres características básicas bajo las cuales se fomenta la ciudadanía: *a)* receptividad, los partidos a través de sus legisladores escuchan a su electorado y ceden a sus demandas, *b)* rendición de cuentas, los representantes deben responder de sus actos, y *c)* revocación, los electores pueden destituir, en determinados momentos a los representantes, en ese sentido deben asegurar una multiplicidad de funciones como son: legitimación, fijación de reglas, constitución de orden, etcétera.

Sin embargo, los tres supuestos mencionados no se cumplen a cabalidad en la realidad, ya que los partidos muchas veces se han convertido en organizaciones oligopólicas del poder y han borrado dentro de sus formas de actuar y deberes tanto la receptividad de las demandas sociales como la rendición de cuentas, convirtiendo a la democracia en una partidocracia.

Esto significa una separación real de los partidos con sus representados, del gobierno de su pueblo, lo que indudablemente socava la misma concepción de democracia. Esto lo ha explicado suficientemente Robert Michels, en su extraordinario e indispensable trabajo sobre las oligarquías modernas.

SOBRE REFORMAS ELECTORALES Y TRANSICIÓN MEXICANA

Varios autores han escrito en los últimos años sobre un asunto ya no tan novedoso en la ciencia política: la transición democrática. En particular en América Latina, han proliferado los trabajos referentes a la ejemplar transición española del periodo 1975-1982.

En cualquier caso, muchos autores están de acuerdo en que el tema es complejo, dada la enorme variedad de factores y fuerzas que entran en juego, la diversidad de sus protagonistas, las diferentes estructuras sociales, grados de desarrollo y evoluciones históricas de que se parte y, en definitiva, la escasa similitud de las culturas políticas a analizar (Águila, 2008: 442).

Según Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, las transiciones democráticas en países con régimen autoritario pasarían por diferentes etapas: inicio de un periodo de incertidumbre; recuperación de ciertos valores como el Estado de derecho, apertura del régimen autoritario; negociación y renegociación de pactos y acuerdos que hacen posible un gobierno democrático; retorno de la sociedad civil; convocatoria de elecciones y legalización de los partidos políticos (O'Donnell y Schmitter, 1991: 15).

Otro autor, como Ramón Cotarelo, propone un modelo de interpretación de los procesos de transición centrado en el principio de la regulación por consenso. Básicamente, dice que el periodo de transición, se caracteriza por la creación de un "puente" entre el autoritarismo

y la democracia basado en la búsqueda permanente de acuerdos consensuales. Entre éstos están: llegar a un acuerdo sobre el pasado que permita superar el resentimiento y el rencor alimentados por la arbitrariedad de los regímenes autoritarios y, al mismo tiempo, satisfacer la necesidad de justicia necesaria para la reconciliación de la sociedad. El segundo requiere la creación de normas provisionales que respeten el principio de proporcionalidad para poder discutir libremente durante la última etapa de la transición. El tercer consenso, se refiere a la negociación de las reglas definitivas del juego político e institucional que prefigurarán el nuevo régimen (Cotarelo, 1999: 15).

Joseph Colomer propone a su vez que la transición se explica porque los actores diseñan sus estrategias a partir de elecciones racionales donde se busca la maximización de ventajas o, en su caso, la minimización de riesgos. Aquí se impone la regulación por consenso y la cooperación entre “revolucionarios”, “rupturistas”, “reformistas”, “aperturistas”, “continuistas” y “evolucionistas” para alcanzar el objetivo democrático (Colomer, 2004).

Existen otras visiones teóricas que sostienen que la eficacia democrática de la transición va inexorablemente unida al desarrollo de la economía del mercado (Europa del Este). O los enfoques contrarios que insisten en la existencia de una relación de causalidad entre el crecimiento económico: alfabetización, urbanización, incremento del Producto Nacional Bruto, etcétera; y, el proceso de construcción democrática.

Definitivamente tendríamos que entender que una transición democrática es un proceso político en el que se manifiesta un conflicto de interés, que suele ser resuelto por acuerdos entre las élites políticas, provenientes del régimen autoritario, y la oposición al mismo.

En España, por ejemplo, la movilización social y el voto hicieron grandes transformaciones desde 1977 hasta la fecha. En México, por el contrario, a pesar de seguir con procesos electorales ininterrumpidos y efectuados de manera periódica desde 1917, la naturaleza del régimen sigue siendo de corte autoritario. Los acuerdos para la reconciliación política que encamine al país a un escenario plenamente democrático se dan después de las elecciones nacionales de 1988 hasta 2012 entre dos partidos: PRI y PAN. A partir de 2012, y de acuerdo con el llamado

Pacto por México, se sumó un nuevo invitado a compartir los acuerdos de aquellos dos: el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Si México se ha tardado tanto en su incursión a la transición democrática también se entiende que ha sido sobre todo, en primer término, por el acuerdo que PRI y PAN intentan desde 1989 para construir un modelo donde sólo ellos se disputen el poder; en segundo lugar a la debilidad de las fuerzas de oposición de izquierda, que entre otras graves dificultades ha sufrido dos grandes fraudes electorales (2006 y 2012), y finalmente, a la lenta emergencia de una sociedad sometida por muchas décadas a un régimen corrupto, corporativo y clientelar.

En consecuencia, la negociación y renegociación de pactos políticos y acuerdos electorales entre *todos* los partidos que posibiliten una verdadera transición democrática han estado ausentes desde 1988, cuando se cuestionó como nunca, electoralmente, al régimen.

Por esto, también, el modelo mexicano es un sistema a todas luces inequitativo. Está fundado en un pluralismo que no quiere transitar a una verdadera alternativa democrática o de transición. Se ha valido de los procesos electorales para aparentar lo que no es.

De un modelo de partido hegemónico que duró muchos años, los mexicanos hemos pasado a un modelo oligárquico de derecha (PRI y PAN) que apoyado en la corrupción administrativa y el fraude electoral se pretende convertir en la imagen trasnacional del México del siglo XXI.

Entre 1917 y 1945, conocemos de un subsistema de partidos que el Estado orientó a afianzar a la fuerza social triunfadora del proceso revolucionario. Se trató en esa época de convivir, de una manera más abierta, entre partidos regionales y fuerzas opositoras independientes. La competencia política regional fue en esos años un hecho social y político incomparable.

Entre 1946 y 1980, se desarrolló en México, un periodo que denominamos de “pluralismo sin alternancia” o partido único. Las elecciones, por ejemplo, en estos años son más ejercicios de corte plebiscitario que verdaderas competencias políticas. De manera muy desigual los grupos de izquierda y de derecha se enfrentaban a la maquinaria estatal acompañada de su partido. Hasta la década de los años ochenta, el país observaba en el pasmo y la abstención ciudadana que en sus pro-

cesos de cambio de ayuntamientos el PRI no tenía opositores en casi el 80% de los puestos en disputa.

A partir de 1983, empieza un ciclo diferente en el sistema de partidos mexicanos. Las sociedades críticas de las provincias nortenas (Chihuahua, Nuevo León, Sonora) y del sur mexicano (Yucatán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas), empiezan poco a poco a transformar la lucha por el poder. De esas regiones tanto el PAN, como luego lo haría la izquierda partidista, se obtendrán las primeras grandes victorias electorales que provocan la novedosa insurgencia municipal en esa década.

A partir de 1990, después de los acuerdos entre las dirigencias panistas y priístas, aparecen los primeros gobiernos estatales divididos, es decir, donde el partido que gana la gobernatura no tendrá el control mayoritario de las legislaturas locales, estatales; pero es el gobierno que tiene el apoyo leal de “su” oposición (Lujambio y Vives, 2000).

Por otra parte, en nuestro país, debemos aclarar que los triunfos electorales que los partidos opositores al PRI alcanzan en la década de los años ochenta y en la década siguiente no se entienden sino por la participación de grandes movilizaciones cívicas y sociales, que, a pesar de la oposición de muchos actores, han ido configurando un amplio proceso de lucha que busca básicamente construir en México una alternativa democrática y un verdadero sistema de partidos plural, ajeno a los intereses de muchos representantes políticos institucionales.

Es importante la remodelación del subsistema partidista y electoral, pero los últimos veinticinco años de la política nacional no se pueden entender sin justipreciar correctamente el valor de varios movimientos sociales orientados a la lucha electoral, apoyados en una ciudadanía sensible a la política pero muy fragmentada y desorganizada regionalmente, que explican la grave crisis a la que ha llegado nuestro país: por ejemplo, el de 1986 en Chihuahua, para la defensa del voto popular; la de la Asamblea Democrática en 1987 que reunió por primera vez en la historia moderna a líderes de todos los signos ideológicos para impulsar una transición democrática en México; la movilización panista de 1988 que encabezó Manuel de Jesús Clouthier para recuperar la legitimidad del gobierno salinista, que se habría beneficiado del fraude de 1988; en 1989, la propuesta de Cuauhtémoc Cárdenas y miles de sus seguidores para entablar un diálogo con el gobierno tendiente a alcanzar la transición democrática; en 1989, la creación de un

organismo independiente de la sociedad civil como lo fue el Consejo para la Democracia, para impulsar mejores condiciones de competencia por el poder; en 1990, el llamado del PRD a un acuerdo nacional para la democracia, para el impulso de una nueva legislación electoral federal; la propuesta, en 1991, de Andrés Manuel López Obrador para alcanzar una transición pactada a la democracia enmarcada por el clima de fraude electoral en las elecciones locales de Tabasco; también en 1991, la convocatoria del PAN a un consenso nacional por la democracia, enmarcada por las fraudulentas elecciones federales de ese año; en 1991, el Movimiento Ciudadano por la Democracia, propuesto por Salvador Nava después del fraude electoral en San Luis Potosí en 1991; en 1992, los tabasqueños con su “éxodo por la democracia”, demandando el respeto a la legalidad y el respeto al sufragio efectivo; en 1994, luego de los asesinatos políticos en plena campaña presidencial, los acuerdos entre algunos líderes del PAN y PRD, para exigir al gobierno federal, una nueva reforma electoral que garantizara la autonomía real de los organismos electorales encargados de la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones; en 1996, la exigencia nuevamente de los panistas y perredistas para darle todas las facultades a un tribunal electoral, como máximo poder del Estado mexicano para dar validez electoral a la elección presidencial, entre otros cambios y reformas electorales significativas para la consolidación partidaria como lo fue el financiamiento público a los partidos; las de 2006-2007, donde se demanda una nueva institucionalidad por el deterioro en que se encuentra la seguridad pública y las instituciones políticas, después del fraude electoral de 2006, donde la gobernabilidad está seriamente cuestionada. Las últimas de 2014 a 2015, demandando justicia y seguridad por los acontecimientos trágicos donde desaparecen, por fuerzas del Estado, varias decenas de estudiantes normalistas del municipio de Iguala y Ayotzinapa, Guerrero; los enfrentamientos entre grupos civiles y militares en Michoacán y los constantes procesos de deterioro institucional provocados por la alianza perversa de grupos delincuenciales y políticos profesionales, en Tamaulipas, Chihuahua, Veracruz, Durango, Sinaloa, estado de México, entre otros estados de la República. Es evidente que la inseguridad pública sufrida por el país desde el año 2000, ha provocado no sólo movilizaciones sociales regiona-

les sino una constante migración y una paulatina debilidad del Estado mexicano.

En México, para entender su futuro político, tenemos que reiterarlo: desde las elecciones presidenciales de 1988, únicamente a través de la movilización social y su enérgica radicalización se ha podido avanzar mínimamente a un escenario de cambios que impulsen una transición democrática. La sola alternancia en el poder local o nacional no ha dado los resultados esperados para transformar el régimen político.

Sin embargo, como lo han comentado diversos analistas, también desde 1988, está presente la regresión histórica en el comportamiento de los principales actores de nuestra vida política: el Ejecutivo no entiende las reformas democráticas; el Legislativo no las quiere y el Judicial tiene una incapacidad genética de iniciativa que hace que la transición se bloquee constantemente.

De 1989 a la fecha se han llevado a cabo nueve reformas constitucionales y sus respectivos cambios reglamentarios en materia electoral. Pero sigue presente la desconfianza y el recelo hacia todos los actores participantes: ciudadanos, partidos y gobierno.

Entre esos cambios mínimos está la alternancia política local y nacional ocurrida en las décadas de los años noventa y los primeros quince años del siglo XXI, caracterizada por un lado, por el triunfo en muchos municipios de los partidos de oposición al PRI, y por un proceso bastante complejo de alianzas partidistas. Estas alianzas se han magnificado, se pensó que con este escenario habría una nueva etapa para el sistema de partidos. Craso error. Las coaliciones partidarias expresan el pragmatismo estratégico de los partidos membrete que participan en ellas (PVEM, PT, PNA, MC). Exhiben su ausencia de orientación ideológica para alcanzar algunas posiciones legislativas y una que otra de poder local. Los cálculos aliancistas de PAN, PRI y PRD, partidos dominantes de los últimos 25 años, son claros: utilizan a los partidos membrete por conveniencia burocrática y financiera. En los últimos años se han dado alianzas, por conveniencias inverosímiles, sin objetivos claros y contrarios a toda racionalidad, de partidos doctrinalmente opuestos que sin rubor han coincidido en alentar candidaturas políticas.

Como se dijo más arriba, en 1990, se inicia una transformación profunda en el juego político a través del cambio electoral. El sistema de

CUADRO 1
REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.
MÉXICO, 1997-2015

<i>Partidos</i>	<i>Años</i>						
	<i>1997</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>2012</i>	<i>2015</i>
PAN	121	213	151	206	143	115	108
PRI	239	211	224	104	237	208	203
PRD	125	51	97	126	71	101	56
Otros	15	25	28	64	49	76	133
Total	500	500	500	500	500	500	500

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional Electoral.

partidos cambió. De un sistema de partido hegemónico, se pasó poco a poco, a un sistema más o menos pluripartidista, donde se afirman como fuerzas principales al menos tres partidos: PAN, PRI y PRD. Los resultados electorales federales de 1997, 2000, 2003 y 2006, 2009, 2012 y 2015 en la integración de la Cámara de Diputados, ha sido fundamental para explicar la nueva realidad partidista. Desde 1997, esos tres partidos controlan 90% de las curules existentes en la Cámara de Diputados (véase cuadro 1). La excepción es 2015, donde se distingue la presencia de una organización encabezada por Andrés Manuel López Obrador. El partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), obtuvo 35 diputados en su primera experiencia electoral.

Sin embargo, a diferencia de otros países, en México esos acuerdos de los tres partidos con mayoría parlamentaria no han alcanzado para revertir el escenario de injusticia y desigualdad social que prevalece. No se ha llegado a una fórmula de compromiso apoyado por la mayoría triunfadora, y en el que se garanticen todos los derechos a las minorías partidistas y a la sociedad en su conjunto.

Por ejemplo, es claro que la mayoría de los puntos de negociación en las cámaras han sido acuerdos apoyados fundamentalmente por legisladores del PRI y PAN. Se consolida poco a poco la negociación de dos fuerzas y se anula la posibilidad de acordar consensualmente con todos los grupos interesados. La mayoría de las reformas estructurales impulsadas por el gobierno nacional actual, son ejemplo de lo anterior (Sánchez Rebolledo, 2006).

Las profundas diferencias programáticas en ciertas áreas de la economía entre PRD y los aliados PRI y PAN han generado una obstaculización a veces infranqueable a un bipartidismo de derecha. Sin embargo, en los hechos entre el año 2000 y 2015, en México más que cambio o alternancia se observa y se mantiene una clara línea de continuidad y acuerdo entre las tres fuerzas políticas. Primeramente, entre PAN y PRI (1989-2012). Desde 2012 a la fecha se apoyan con lo que queda del PRD.

Por otra parte, la elevada participación en las elecciones federales de 2000 suponía la configuración de una sociedad ilusionada y llena de grandes motivaciones. Se dijo que una transición comenzaba con el triunfo panista. Para quienes demandaron el voto útil, se trataba de justificar su decisión en bien del país y la democracia. Pocos dudaban: se estaba ante un hecho inédito.

Sin embargo, las siguientes elecciones federales celebradas en 2003, con un abultado abstencionismo (confirmado en todas y cada una de las entidades federativas donde ocurrieron elecciones locales) demostraron que la transición del 2000 fue un espejismo democrático.

La búsqueda ciudadana mediante actos democráticos para construir una mejor sociedad de manera pacífica fue frenada nuevamente.

CUADRO 2
ABSTENCIONISMO EN MÉXICO, 1988-2015

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1988	50
1991	34
1994	24
1997	43
2000	37
2003	59
2006	43
2009	55
2012	38
2015	52

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional Electoral.

Los esfuerzos por desdibujar a la izquierda y sacarla de la competencia fue más que evidente en las dos elecciones presidenciales últimas. Se volvió a desdeñar a los comicios como un mecanismo necesario para la regulación de los conflictos. Como dijimos desde el inicio de este ensayo, una sociedad abstencionista o desafecta a la política vuelve estéril a cualquier sistema político

EL MODELO DEL FUTURO: ¿UN ESCENARIO BIPARTIDISTA?

Desde fines de 1988, quedó muy clara la intención y el proyecto que se impulsaría a futuro entre el PRI y el PAN. Un asesor y experto electoral de la dirigencia panista lo dejó claramente definido: “Y como las elecciones son procesos de competencia entre élites, que apelan al electorado para dirimir el conflicto, son los líderes de la oposición los que a fin de cuentas sancionan la limpieza de la elección. El papel del PAN es particularmente crucial en este caso, porque la coincidencia del PRI y PAN respecto a la limpieza electoral sería suficiente para aislar, interna y externamente, cualquier reclamo de terceros partidos” (Molinar, 1991: 249).

Así sucedió desde las elecciones locales de 1990 y federales de 1991 hasta la actualidad. El PRI y el PAN han acordado quién gana y quién pierde.

No fue fácil que el PRI cediera a la presión y chantaje panista, pero después del monumental fraude electoral de 1988, la amenaza panista, al régimen encabezado por Carlos Salinas, era toda una provocación: “Si los objetivos mínimos del PAN se satisfacen (gubernatura, varias senadurías y una proporción de la Cámara de Diputados suficiente para seguirle otorgando veto sobre reformas constitucionales), la alianza que facilita el gobierno salinista podrá ser renovada” (Molinar, 1991: 250).

Así fue. A partir de 1992, la alianza PRI-PAN buscó a través de la legislación electoral modificar por completo el papel de los partidos políticos, que conforme al proyecto de la globalización habrían de ser en lo sucesivo entidades funcionales al modelo del capitalismo neoliberal.

Entre los cambios que acordaron PRI y PAN, y que incidían en el modelo partidario mexicano estuvieron: 1. La nueva forma de integración de la Cámara de Senadores (1994), donde se duplica el número de escaños, para beneficiar a la primera minoría partidista de cada entidad; en la mayoría de los estados los beneficiados fueron priístas y panistas; 2. Desde que, en 1990, entró en vigor una nueva legislación, el PAN y el PRI acordaron que la designación de los consejeros integrantes del organismo electoral (IFE) se haría por cuotas a los partidos en función de su fuerza electoral; desde entonces a la fecha, el Instituto, hoy denominado Nacional Electoral (INE), está en manos del régimen, donde el binomio PAN-PRI resulta totalmente funcional; y desde entonces hasta 2014 la lógica para integrar el organismo que organiza elecciones es el reparto de los puestos como porcentajes partidistas; desde 1996, la práctica de repartir los cargos del organismo como cuotas no hizo más que consolidarse; 3. El cambio de los partidos a entidades de interés público concitó un fenómeno complejo, pues el macro financiamiento que se les otorgó desde 1990, y que ha ido incrementándose en los años siguientes, trajo consecuencias que resultaron negativas para un posible desarrollo democrático de los partidos y del país. Al contar por un lado con cuantiosos recursos del Estado, los partidos sufrieron una transformación interna brutal, pues dejaron muy rápidamente de ser organizaciones de militantes para transformarse en organizaciones de burócratas muy bien remunerados, la relación entre las dirigencias y las bases se debilitó enormemente y la corrupción de las élites dirigentes se desarrolló aún más con el beneplácito del gobierno. Como lo apuntó Porfirio Muñoz Ledo, “si en las zonas más oscuras del antiguo Partido Revolucionario Institucional prevalecía el conflicto de intereses, ahora se ha instalado el tráfico de influencias. Las dos caras de nuestro patrimonialismo: políticos metidos en los negocios y empresarios metidos en la política”. “En sus mejores tiempos, el PRI, por un prurito de autonomía política del sistema, evitaba en lo posible que ingresaran dineros privados a las campañas electorales, que luego pudieran convertirse en jugosos contratos. Así los gobernantes llegaban en lo posible con las manos libres para escoger sus propios terrenos de corrupción. Ésa es la razón por la que el partido del gobierno propuso en 1995 que sólo pudiese haber 10% de recursos privados en las campañas. En cambio, el Partido Acción Nacional insistió macha-

conamente en 50%. Finalmente, en una negociación tras bambalinas y a despecho de los acuerdos adoptados, el gobierno concedió que el 10% convenido no se circunscribiera a los recursos públicos de cada campaña, sino que se computara sobre el total de la bolsa asignada al conjunto de los partidos. De esa manera la suma ascendió a 417 millones de dinero privado permitidos a cada candidato. Si a esto añadimos las aportaciones ocultas que transcurren libremente gracias al secreto bancario y a la insuficiencia de los instrumentos de fiscalización del Instituto Federal Electoral, concluiremos que las elecciones en México, a pesar de la magnitud de los recursos públicos, son dominadas por los fondos privados y por las complicidades tejidas con las empresas mediáticas”;³ 4. El entendimiento entre PAN y PRI no sólo se da en las elecciones locales de 1989, cuando se les reconoce a los panistas la gubernatura de Baja California, sino continúa hasta 2015. Baste revisar los acuerdos fundamentales entre ambos no sólo para impulsar el modelo económico de privatizaciones, sino la alianza estratégica de ellos para aprobar desde entonces todas y cada una de las reformas constitucionales fundamentales en materia económica y política (Casar y Marván, 2014).

El PRI y el PAN, en estrecha alianza, han impulsado a lo largo de los últimos veinticinco años el proyecto de privatizaciones del sector público, de pérdida soberana sobre nuestros recursos energéticos. Actuaron unidos desde 1989 en estrecha relación para hacer del proyecto de alternancia una realidad. Por otra parte, desde 1997 en las entidades federativas la realidad política que se vive es de una dinámica bipartidista en los congresos locales mayoritariamente dominados por PRI y PAN. En escasas entidades el PRD presentaba competencia.

El sistema de partidos conformado desde 1990 está planeado para ir construyendo un modelo bipartidista. Si durante un tiempo (1917-1945), en México habría prevalecido una plena libertad para formar partidos políticos; desde 1946, el régimen se arrogó el privilegio de poder determinar cuándo una organización se constituye como partido político.

Desde 1990, se construyó una legislación cada vez más difícil de satisfacer para muchas organizaciones. Cada nueva modificación de la

³ *El Universal*, 15 de junio de 2006, p. 12.

legislación tiende a eliminar un sistema pluralista para ir consolidando un modelo bipartidista.

Se ha auspiciado desde las altas esferas del poder no la existencia de organizaciones políticas representativas y ejemplo de una real pluralidad política e ideológica, sino el apoyo al surgimiento de partidos sin representación real.

Entender las barreras para formar partidos políticos en México es entender que las reformas electorales se han centrado en revisar las reglas de acceso al poder. Hasta la fecha está ausente la discusión sobre la forma de ejercer el poder. Esto nunca ha estado en la discusión del Poder Legislativo. Modificando sólo los mecanismos de acceso, se margina la sustancia misma de un buen gobierno, como es la discusión plural y abierta del régimen político.

Un ejemplo de lo anterior es la presencia regular de “nuevos partidos políticos” que aparecen cada tres o seis años. Muchos de ellos no resisten la prueba de una elección. Entre 1990 y 2013 fueron 102 organizaciones políticas que notificaron al Instituto Federal Electoral (IFE) su interés por obtener su registro como partido político nacional, sólo 21 lo consiguieron. De ellos 19 perdieron su registro por no obtener el mínimo de votación.

En el año 2003 y luego con las reformas de 2007 y 2008, se estableció en los artículos 24 al 31 del Código Federal de Procedimientos Electorales la restricción de que sólo en una ocasión cada seis años se concederían nuevos registros para partidos y que sólo podrían aspirar a ello las organizaciones que previamente hubiesen sido aceptadas por el IFE como agrupaciones políticas nacionales. La posibilidad de la autoridad por definir el sistema de partidos lleva, por lo mismo, un objetivo central: crear un abanico de posibilidades para el elector en el que no figuren en la boleta electoral más que partidos funcionales al proyecto neoliberal.

Sólo cinco de los partidos creados entre 1989 y 2005 conservan su registro: Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Convergencia/Movimiento Ciudadano (MC), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Nueva Alianza (Panal).

La mayoría de los partidos creados entre 1990 y 2012 perdió su registro después de participar en sus primeras elecciones; solamente tres lograron entrar en dos elecciones antes de desaparecer: Partido

de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Alianza Social (PAS) y Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PSD); todos ellos perdieron su registro por no obtener el mínimo de votos que exigía la ley (2 por ciento).

Tres partidos se han mantenido por encima de 10% de la votación nacional desde 1994: el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática.

Para las elecciones de 2015 participaron diez partidos. Para conservar o alcanzar el registro se requirió obtener 3% de la votación válida. Los nuevos partidos Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Partido Humanista (PH) y Partido Encuentro Social (PES) padecieron el obstáculo del porcentaje requerido, además de la imposibilidad de hacer coaliciones partidistas.

Cabe mencionar que en los últimos 25 años la conservación del registro a través de obtener un mínimo de votos ha pasado por cuatro umbrales: 1. El primero se fijó en 1.5% de la votación total en cualquiera de las elecciones federales en las que participara; tuvo vigencia entre 1990 y 1993; 2. El segundo entre 1993 y 1996 fue de 1% de la votación; 3. El siguiente, de 1996 hasta 2012, se estableció en 2%; 4. El cuarto, la reforma electoral de 2014 aumentó a 3% de la votación válida el requisito mínimo para registrarse.

El aumento del umbral para mantener el registro tendrá como consecuencia inmediata una reducción de las fuerzas políticas y la conformación de una clase política con escasa movilidad. Se vislumbra en el futuro inmediato un mayor control de la política por las principales fuerzas políticas. Se modificará la competencia y su intensidad. Para mantenerse en la pista electoral la seguridad política que conlleva hacer coaliciones a conveniencia se intensificará y veremos su reproducción especialmente en las elecciones locales. La tendencia bipartidista de derecha entre PRI y PAN parece consolidarse en un futuro inmediato.

Las denominadas candidaturas independientes, reguladas en México hasta la mitad del siglo XX, que se han vuelto a proponer, fracasarán no sólo por las limitaciones impuestas de manera reglamentaria, sino porque hasta ahora los candidatos independientes son políticos profesionales renunciando a un determinado partido. El monopolio de las candidaturas seguirá estando bajo control de un modelo que privilegiará más a los partidos políticos.

Los acontecimientos y procesos de transformación parecían inclinarse a la creación de un bipartidismo entre el PRI y el PAN, desde 1994; sin embargo, la presencia y fortalecimiento de una corriente política de izquierda, aunque dividida lo ha impedido a medias pues después del Pacto por México, suscrito y apoyado en 2012, en toda la línea por las dirigencias del PRI, PAN y PRD, permite vislumbrar a mediano plazo la consolidación del modelo bipartidista, no entre PRI y PAN, sino un escenario donde el reagrupamiento partidista desembocará entre los adversarios históricos: derechas *vs.* izquierdas.

Los resultados político institucionales en México, hasta las últimas elecciones federales del año 2015, hacen de nuestro país un ejemplo de sociedad sin partidos fuertes, el proceso electoral y político se torna menos predecible y más errático, por lo que para la competencia política y la democracia se requerirá el desarrollo de un sistema de partidos consolidado, en el que la competencia entre los mismos siga patrones predecibles y sus fuerzas se mantengan dentro de parámetros regulares. Aunque no siempre el que haya partidos fuertes, estables y arraigados en la sociedad garantiza el que los marcos institucionales fomenten la gobernabilidad democrática, esto es, una acción colectiva positiva y democrática (Genieys, 2004).

En los últimos quince años, los resultados de muchas encuestas sobre los valores democráticos en México nos muestran que en los sistemas de institucionalización débil, como lo es el mexicano, los ciudadanos no logran apreciar la diferencia entre los partidos, toda vez que estos carecen de un perfil diferenciador, como consecuencia de su excesiva volatilidad y poco arraigo en la sociedad civil, lo que hace también que no existan mecanismos para obligar a rendir cuentas a los gobiernos y a los partidos y que el voto no sea considerado como un mecanismo para la “rendición de cuentas” fenómeno fundamental para la democracia.

De acuerdo con las encuestas nacionales sobre cultura política y prácticas ciudadanas promovidas por la Secretaría de Gobernación del gobierno de la República, en los años 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012, los mexicanos somos poco afectos a hablar de política y hay desinterés ciudadano por practicar la política. Existe una insatisfacción con nuestra democracia. En los años 2005 y 2008, es importante reflexionar el

por qué respecto a los actores políticos que se desenvuelven en el país, quien recibió la más baja calificación fueron los partidos políticos.

En el año de 2012, un tercio de los entrevistados percibía a los partidos como organismos poco o nada necesarios. A contrapelo se sabe también que seis de cada diez ciudadanos ven a la democracia como la forma de gobierno que más prefieren y ocho de cada diez ciudadanos mexicanos está de acuerdo o muy de acuerdo en que el ejercicio del voto es el único mecanismo con el que cuentan para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas.⁴

En un sistema de partidos poco democrático donde los mecanismos clientelares, corporativos y de prebendas son los que dominan, el proceso político se centra, más que en la formulación de políticas, casi exclusivamente en la competencia electoral y muchas veces esa competencia llega a límites donde no hay moderación de conflictos, ni posibles soluciones, quedando el debate dominado por el interés en ganar las elecciones incluso por medios no democráticos y que ponen las reglas de la civilidad en entre dicho, como es claro para el caso del Estado mexicano hasta hoy.

Los sistemas partidistas fundados en una institucionalidad no formal o antidemocrática, dan lugar a mayores espacios para el despliegue de conductas individualistas, populistas o personalistas, como ha sido el caso en México entre 1988 y 2012. Especialmente si se observan los procesos de competencia por la presidencia de la República.

Además, se caracterizan por la falta de moderación y de compromiso de los actores que no se sienten obligados a seguir la disciplina partidista, lo que obstaculiza la construcción de acuerdos políticos que sustenten a los gobiernos y a sus políticas.

De ahí que se necesite en un futuro de un sistema de partidos consolidado que aumente la representación política a través de ayudar a los grupos a expresar y canalizar sus intereses, creando mayores vínculos entre la sociedad civil y el gobierno.

⁴ Véanse Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2001, 2003, 2005, 2008 y 2012). Disponibles en: <<http://www.encup.gob.mx>>.

Es innegable que un sistema de partidos consolidado, pluralista, ayuda a establecer legitimidad, puesto que los partidos determinan en mayor grado las preferencias de los votantes y contribuyen a operacionalizar mecanismos de responsabilidad, ya que con partidos fuertes e institucionalizados la información hacia los votantes será mayor y mejor.

Un sistema de partidos plural y verdaderamente democrático, podría facilitar la acción del gobierno a través de la construcción de políticas consensuadas e impediría que estos sean vistos como hoy en día, es decir, como obstáculos del gobierno y no impulsores del cambio necesario.

México vive en el año 2016 un proceso de precariedad en la democracia, caracterizado por una alternancia electoral mínima; por ello, es necesario crear las condiciones de apoyo a los partidos con mecanismos que los revaloricen y los alejen de la idea actual compartida por ciudadanos y militantes de que son aparatos diseñados únicamente para competir y ganar elecciones y para llevar de manera permanente a sus candidatos, generalmente los mismos, a ocupar cargos públicos. Esto, a partir de la realización de mecanismos de difusión y sobre todo, por televisión y por radio, de mensajes donde se resaltan y se dan a conocer contenidos demasiado simples, insustanciales de los partidos. Son escasas las propuestas de política para la agenda del desarrollo, esto es, dar a conocer cuál es el tipo de país que busca construir cada uno de ellos.

Lo que se podría hacer en los próximos años es crear en los ciudadanos conciencia en la importancia y necesidad de la rendición de cuentas sobre los gobernantes y la exigencia de que respeten realmente sus demandas, impulsando también la existencia de mecanismos tales como la revocatoria de mandatos y los plebiscitos, referéndum, etc., sobre las propuestas de políticas públicas para el desarrollo, ya que la conciencia no se crea con el discurso sino con la práctica.

Para que las elecciones en México, como en muchos otros países del mundo, sean un medio para la promoción de la participación ciudadana y que ésta se realice en forma óptima, es necesaria la información, es decir, que el ciudadano tenga la posibilidad de acceder a una información previa, suficiente y completa que sea capaz de generar opinión así como construir las vías para que dicha información llegue a los ciuda-

danos, aunque la mera información no es suficiente (Rubio Cariacedo, 2007: 159-173).

Por los resultados electorales de las dos últimas décadas en nuestro país, se necesita la creación de espacios públicos de deliberación que vinculen las demandas ciudadanas a los dirigentes. Se necesita la real participación de todos los grupos afectados en los espacios de discusión para obtener una actitud responsable y deliberada que acomode la diversidad social, obteniéndose, de este modo la deseada equidad, accesibilidad y participación política de todos los grupos sociales en el diseño de las políticas públicas.

Por lo anterior, sólo cuando existe un debate previo a la participación se da un conocimiento e inclusión de las diversas opiniones de los grupos implicados, lo que otorga una mayor predisposición a aceptar o apoyar el resultado, generando una mayor legitimidad en las decisiones políticas.

En ese sentido, como lo han señalado muchos autores (Sauca y Vences, 2007), para que el sufragio sea concebido como derecho individual o como función política requiere de un mínimo de garantías que deben ser proporcionadas por gobierno en turno y actores partidarios:

La libertad de conciencia, opinión y expresión de opiniones que genera un clima de pluralismo ideológico y de competencia; acceso a la información sobre las cuestiones públicas, de modo que toda la ciudadanía sepa qué es lo que está en juego en las elecciones, cuáles son las diferentes propuestas, quiénes las sustentan y cuáles serán sus promotores y ejecutores; derecho de reunión, pública y privada, sin restricciones para manifestar simpatías y preferencias propuestas, a fin de orientar, canalizar y organizar opiniones; derecho de proponer, inscribir y votar por candidatos libremente escogidos; financiamiento equilibrado entre las varias opciones, con fuentes conocidas, legítimas, controlables; derecho a utilizar en igualdad de condiciones los medios estatales de comunicación de masas; prohibición y sanción —exclusión— de los medios que entorpezcan, tuerzan o desorienten la opinión libre de los ciudadanos; facilitar la emisión del voto, ampliando el término para votar multiplicando los lugares de recepción y los modos de expresarlo; un ambiente de seguridad personal absoluta, de tranquilidad y orden; los candidatos y los electores deben ser inmunes el día de la elección; un ordenamiento legal efectivo que sancione de manera drástica los delitos contra el sufragio; celeridad y confiabilidad en los resultados; una motivación incitante, seria, actual que ponga en movimiento todo el cuerpo electoral, rompa su apatía, lo saque de su in-

diferencia, lo comprometa directamente con los resultados, porque se le haga sentir cosas que le atañen.

De no existir lo anterior, las elecciones del futuro mexicano se van a seguir observando por los ciudadanos como algo ajeno y lejano ante lo cual es mejor abstenerse. Asimismo, los propios partidos seguirán siendo vistos como entes que no tienen nada que ver en su propia vida cotidiana ni en su destino, de ahí el desfase entre el circuito electoral partidista y los ciudadanos. Es decir, ilegitimidad; es decir, rompimiento de la base democrática.

Un ciudadano apático no se reconoce en el sistema de partidos y se retrae de las contiendas electorales, siendo el “abstencionismo” el ganador de las mismas, socavando el propio sistema de partidos y propiciando así lo que ya mencionamos: la partidocracia.

A pesar de las insuficiencias una democracia como la mexicana, no puede prescindir de las elecciones, como uno de los factores principales, hechos los reajustes que los aproximan más al sujeto y al objeto de la democracia: un pueblo de ciudadanos libres y participantes (Colomer, 2004).

Adoptar un sistema electoral estable, regularizado, funcional respetable, como regla del juego político o, al menos, como método para definir por mayoría de votos quiénes deben gobernar bajo el control de sus representantes elegidos también popularmente, tiene implicaciones tan profundas, como reflejo del esfuerzo civilizador y cultural del hombre para racionalizar sus contradicciones y luchas.

En un espectro más amplio la participación ciudadana requiere de generar mecanismos nuevos de articulación entre sociedad y los partidos, entre la sociedad civil y el Estado. Hoy por hoy, ya no funciona ni el populismo, ni el corporativismo, el clientelismo, el paternalismo, el unipartidismo o bipartidismo, etc. Todos ellos esquemas de “participación” que los mismos ciudadanos se han encargado de demostrar su esclerosis en la sociedad actual de los últimos veinte años.

Esto genera un vacío político que permite la resolución de conflictos sin un marco normativo mínimo para generar reglas y sentidos compartidos, voluntad colectiva, lo que nos puede llevar a fundamentalismos o autoritarismos que sustituyan a los partidos en su función articuladora de orden democrático. Esto unido a las décadas de crisis

económica y social y cuya salida se impone como obligación de la propia democracia, lleva a riesgos de ingobernabilidad hoy latentes. De ahí que exista la necesidad imperiosa de un cambio y modernización del propio Estado y de los partidos bajo una real reforma política que implique nuevos pactos políticos y sociales y donde la participación de la sociedad civil sea contemplada e impulsada por legítimos y novedosos canales. Un nuevo Estado de derecho.

Esto se traduce en fortaleza, autonomía y complementariedad de la sociedad, el Estado y los partidos políticos. Solamente, la tensión y controles mutuos entre estas tres dimensiones pueden asegurar que el Estado no absorba a la sociedad, o que ésta quede librada a salidas proclives a la ingobernabilidad o la descomposición.

Los partidos políticos, por lo tanto, están llamados a ser organizadores no suplantadores de la sociedad. Las sociedades están llamadas a organizarse y expresarse políticamente en el Estado. Éste está llamado a ser agente activo de unidad y desarrollo nacionales. Sin esa autonomía y complementariedad de estas tres dimensiones, no se realizan las aspiraciones de la gente, fin último de la política, ni ésta tiene sentido para la sociedad.

Renovar la orientación hacia un verdadero pluripartidismo es la tarea primordial que debería estar en los objetivos del régimen mexicano. En un esfuerzo por garantizar que todos los grupos y sectores sociales participen del poder político correspondería a los partidos políticos asegurar su capacidad y autonomía.

Este escenario reconoce la legitimidad de las diversas fórmulas de ejercicio electoral (mayoría y representación proporcional) en tanto se garanticen las libertades de expresión, desplazamiento y reunión, así como la libre formación o existencia de partidos políticos, entre otros elementos importantes.

El tema político en México hoy y para el futuro, es el cambio o el mantenimiento del modelo conservador neoliberal imperante. En los últimos años ha ido ganando adeptos la teoría de que los partidos políticos mexicanos están rebasados, están en un procesos de crisis que podría llevarles a desaparecer y ser sustituidos por otras organizaciones de carácter no partidista, como lo ejemplifican actualmente las movilizaciones sociales en defensa de la soberanía mexicana sobre los energéticos y la exigencia social sobre la inseguridad pública ante

el debilitamiento de los aparatos del Estado frente a las mafias del narcotráfico y del secuestro.

El reto de los partidos políticos es muy grande. Aceptar las reglas del juego democrático y el resultado de las urnas sin cambiar el modelo de reproducción del capital es una ilusión. De igual manera, seguir modificando reglas para acceder al poder y no reglas para normar su ejercicio.

El futuro de México, debe pasar de un modelo simple de alternancia política a otro, donde la manifestación de simpatías y preferencias se respete y sirva para organizar y canalizar opiniones. La discusión de un régimen presidencialista, parlamentario o semiparlamentario es un asunto secundario. Lo fundamental del futuro político mexicano es redefinir democráticamente el valor y peso específico de los partidos políticos, reformulando el modelo plural. La situación política que se vive en 2016, nos puede llevar a un régimen autoritario de derecha que sustituya a la pluralidad y a los partidos en su función articuladora de orden democrático. Los riesgos de la ingobernabilidad para el futuro inmediato están latentes.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEITUNO O., Paola (2013). *Prospectiva y partidos políticos. Escenarios para los próximos 15 años en Chile*. Santiago: Ril editores.
- ÁGUILA, Rafael del (2008). *Manual de ciencia política*, 5ª ed. Madrid: Trotta.
- ALCÁNTARA, Manuel, y Antonia Martínez, comps. (1992). *México frente al umbral del siglo XXI. Reformas económicas y democratización política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI Editores.
- ALCOCER V. Jorge, y Humberto Musacchio (2006). *México 2006. Manual para lectores y electores*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ÁLVAREZ, Luis H. (2006). *Medio siglo. Andanzas de un político a favor de la democracia*. México: Plaza y Janés.
- ARISTEGUI, Carmen (2006). *Uno de dos. 2006: México en la encrucijada*. México: Grijalbo.
- ARREOLA, Federico (2006). *La lucha de la gente en contra del poder del dinero*. México: Aguilar.
- BARTRA, Roger (2007). *Fango sobre la democracia (textos polémicos sobre la transición mexicana)*. México: Planeta.
- BOCKENFORDE, Ernst Wolfgang (2000). *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.
- CAMACHO, Manuel (2006). *El desacuerdo nacional. Orígenes, consecuencias y propuestas de solución*. México: Aguilar.
- CASAR, María Amparo, e Ignacio Marván, coords. (2014). *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*. México: Taurus.
- COLOMER, Joseph M. (1998). *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.
- COLOMER, Joseph M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- COTARELO, Ramón, dir. (1999). *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CRESPO, José Antonio (2008). *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. México: Debate.

- DÍAZ, Socorro (2007). *Reporte 2006. El desquite*. México: Tinta Editorial.
- DUVERGER, Maurice (2002). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GENIEYS, William (2004). *Las élites españolas ante el cambio de régimen político*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- HUCHIM, Eduardo R. (2006). *Qué pex con el voto (el largo camino de México a la democracia)*. México: Terracota.
- KRAUZE, Enrique (2006). *Para salir de babel*. México: Tusquets.
- LAJOUS, Alejandra (2006). *AMLO: entre la atracción y el temor. Una crónica del 2003 al 2005*. México: Océano.
- LAJOUS, Alejandra, y Santiago Portilla (2007). *La democracia mexicana en la cuerda floja*. México: Océano.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel (2007). *La mafia nos robó la Presidencia. "Sólo le han quitado una pluma a nuestro gallo"*. México: Grijalbo.
- LORET DE MOLA, Rafael (2006). *Escenarios*. México: Océano.
- LUJAMBIO, Alonso, y Horacio Vives Segl (2000). *El poder compartido*. México: Océano.
- MEYER, Lorenzo (2005). *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. México: Océano.
- MICHELS, Robert (1996). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., Fernando Serrano Migallón y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo (2008). *Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho/Editorial Porrúa.
- MOLINAR, Juan (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.
- MOSCA, Gaetano (2002). *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo, y Philippe Schmitter (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- PANEBIANCO, Angelo (1995). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

- REVELES, José (2006). *Las manos sucias del PAN. Historia de un atraco multimillonario a los más pobres*. México: Planeta.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio (2006). *México en vilo. 2006, partidos, candidatos, campañas y elecciones*. México: Jorale Editores.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, y Carlos Sirvent (2005). *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México: Jorale Editores.
- RUBIO CARIACEDO, José (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid: Trotta.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos (2008). *La "década perdida", 1995-2006. Neoliberalismo y populismo en México*. México: Debate.
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo (2006). *¿Qué país nos deja Fox?* México: Norma.
- SAUCA, José María, y María Isabel Vences, eds. (2007). *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid: Trotta.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, coord. (2007). *Proceso electoral 2006*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho/Editorial Porrúa.
- SOTO, Álvaro (2005). *Transición y cambio en España, 1975-1996*. Madrid: Alianza Editorial.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2008). Dictamen 2006 Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- VILLAMIL, Jenaro, y Julio Scherer Ibarra (2007). *La guerra sucia de 2006. Los medios y los jueces*. México: Grijalbo.
- WARE, Alan (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.

Derroteros de la corrupción: captura, impunidad o democracia

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

El presente ensayo argumentará que la alternancia en el poder o lo que algunos equívocamente han llamado “la transición a la democracia” no ha tenido gran impacto en el combate a la corrupción. Más allá de avances simbólicos y normativos en materia de transparencia, la rendición de cuentas constituye una deuda histórica de la democracia hacia el pueblo de México. Teniendo como horizonte de análisis el periodo 2000-2012 realizaremos un diagnóstico retrospectivo de las principales reformas, acciones y resultados emprendidos para el combate de la corrupción. Nos concentraremos en 2012 como el punto de quiebre de una tendencia que viene desde una corrupción generalizada y de menor escala hacia el arribo a la institucionalización de una corrupción estructural y a las más altas esferas. Precisamente la falta de acción en esta asignatura ha dejado al país al borde del colapso. Nuestro análisis de futuro partirá precisamente de 2012 y culminará en 2035. Asimismo, tomará en cuenta las tendencias y dinámicas internacionales de la corrupción institucional y utilizará la metodología de los escenarios prospectivos (Cely, 1999) y el Enfoque de la Corrupción Estructural (Sandoval-Ballesteros, 2016) para analizar los escenarios posibles. En este capítulo ofreceremos tres escenarios para 2035:

- a) *Escenario de la captura del Estado* (deterioro relación Estado-sociedad) a través del aumento y generalización de la corrupción estructural vía la profundización de los procesos de

privatización, de exclusión social y de emergencia de mayores conflictos de interés que desembocarán en una llana colonización del ámbito público por intereses particulares en pugna continua. Demostramos que en este escenario las variables de influencia directa serán los procesos de privatización, de rescates a costa del erario público, y de “intervencionismo neoliberal” (Sandoval Ballesteros, 2011). A este escenario le es consustancial una aguda tasa de impunidad y por esto se construirá sobre un alto nivel de conflictividad e inestabilidad social que paradójicamente amenazará constantemente su permanencia.

- b) *Escenario de la normalización de la impunidad* (empannamiento de la rendición de cuentas) a través de la generalización de mecanismos de corrupción institucional (Lessig, 2011). En este escenario, las variables de influencia directa serán las subcontrataciones, subrogaciones, externalizaciones y particularmente las asociaciones público-privadas, que ya se multiplican a una velocidad sin precedente, y propiciarán que los incipientes logros en materia de transparencia, fiscalización y control se vean eclipsados bajo la opacidad reinante en las nuevas responsabilidades públicas bajo control privado (Shaoul *et al.*, 2012). En el ámbito político, este escenario se reflejará en la influencia definitoria del dinero privado en los resultados electorales y en el subsecuente ajuste de los marcos electorales de tradiciones mexicana y europea a las tradiciones anglosajonas de legalización del cabildeo, el clientelismo neoliberal y la financiarización de las arenas electorales. En democracias consolidadas, este escenario presenta relativos niveles de estabilidad social, pero en regímenes sin consolidación democrática como el mexicano este escenario también llevará ineluctablemente a constantes irrupciones de inestabilidad social y violencia.
- c) *Escenario de la democracia revigorizada* (defensa del interés público) a través del involucramiento por parte de los ciudadanos en la defensa del espacio público, los recursos públicos y la exigencia de mayores espacios de participación

ciudadana y niveles de rendición de cuentas a los representantes políticos, actores privados y funcionarios públicos. Este escenario dependerá de la activa generación de nuevas alternativas políticas tanto en el campo electoral como a través de la articulación de los más amplios y diversos movimientos sociales para confrontar la corrupción. El desafío central que enfrenta este escenario, a todas luces el más deseable, es la construcción de una nueva ecuación política e institucional. Esto ayudaría a desarrollar un nuevo sistema organizacional, institucional, social y cultural de verdaderos pesos y contrapesos capaces de empujar a las instituciones de gobierno hacia un nuevo equilibrio organizacional.

ENFOQUE METODOLÓGICO

En nuestro análisis prospectivo utilizamos el Enfoque de la Corrupción Estructural (ECE) (Sandoval Ballesteros, 2016) a través del cual definimos la corrupción como una “forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos necesarios para el bienestar social y el desarrollo de los derechos fundamentales”. Las prácticas concretas de la corrupción estructural adquieren una gran variedad de modalidades; algunas incluyen conductas ilícitas y delictuales mientras que otras pueden ser de perfecta legalidad, pero de cuestionable moralidad. La mayor parte de las prácticas de la corrupción estructural emergen con más claridad en aquellos periodos en los cuales las relaciones sociales operan deficientemente y en contra de los más elementales principios de justicia y legitimidad que tendrían que caracterizar la interacción Estado-sociedad (Sandoval Ballesteros, 2013a).

Aquellas perspectivas que centran su análisis en los fenómenos vinculados a la “pequeña corrupción” (Lagunes, 2012; Casar, 2015) no han sido de gran utilidad para el análisis de los desafíos actuales en cuanto a la rendición de cuentas. Ya algunos autores han señalado con claridad que los sobornos y extorsiones de bajo nivel presentan menores riesgos para el desarrollo social y económico que la corrup-

ción sistémica y generalizada entre las altas jerarquías burocráticas (Rose-Ackerman, 2010). La corrupción es un problema estructural, institucional y político, que exige soluciones igualmente estructurales.

Para explicar nuestro constructo conceptual del ECE hemos utilizado la conocida ecuación de Klitgaard (1988) que representa la corrupción como *el monopolio de la decisión pública más discrecionalidad menos rendición de cuentas* ($C = MDP + D - RDC$). Sostenemos, sin embargo, que tal esquematización, si se analiza con detalle, presenta varios prejuicios contra lo público que es necesario desmontar. En primer lugar, la teoría plantea un ideal de mercados irrestrictos con todo su potencial auto-regulador que convierte a la corrupción en una especie de vicio emergido sólo y únicamente desde el Estado. El llamado “libre mercado” ofrecería así los instrumentos conceptuales necesarios a través de los cuales el combate a la corrupción puede ser evaluado y conducido. En esta conceptualización todos los elementos políticos y económicos inherentes a la regulación se levantan como poderosos obstáculos en contra de la mítica “libre operación de las fuerzas del mercado”.

En segundo lugar, la rendición de cuentas en el constructo teórico y discursivo de Klitgaard aboga por la existencia de un Estado confiable y minimalista que cumpla con las demandas específicas de la economía de libre mercado y que garantice y aleje cualquier exceso regulador. Finalmente, existe una controvertida posición normativa que juzga que el manejo de los asuntos públicos por parte del “Estado” es siempre de naturaleza opaca y clandestina, lo que anula por definición la posibilidad de cualquier ética pública.

A diferencia de esos postulados, aquí sostendremos que no existe una correlación natural o unívoca entre corrupción y monopolios. De hecho, está demostrado que en algunas áreas clave como los sectores energéticos, hídricos, o los vinculados a las industrias petroleras o de generación de electricidad (los llamados monopolios “naturales”), la coordinación centralizada y la planeación pueden presentar ventajas comparativas evidentes frente a otras formas de organización económica sustentadas en la supuesta competencia de mercado (Cumbers, 2012; Emerson, 2006).

En cualquier caso, el factor clave respecto al tema de la corrupción no tendría que ser la *falta de competencia* sino en todo caso la *falta*

DERROTOS DE LA CORRUPCIÓN

TABLA 1
ENFOQUES DE LA CORRUPCIÓN

Enfoque micro-organizacional de la corrupción	Enfoque de la corrupción estructural
(Klitgaard)	(Sandoval-Ballesteros)
Corrupción = monopolio de la decisión pública + discrecionalidad – rendición de cuentas	Corrupción = abuso de poder + impunidad – participación ciuda- dana
$C = MDP + D - RDC$	$C = AP + I - PC$

de regulación. Esto es lo que verdaderamente permite el surgimiento del abuso de poder. La razón por la cual los monopolios muchas veces dañan la rendición de cuentas no es por la falta de competencia sino por falta de fiscalización y regulación. Si bien la competencia y la mercantilización asociada a ella puede, bajo ciertas circunstancias, permitir mayores niveles de transparencia, los procesos de privatización muchas veces también generan mayores niveles de corrupción tal y como ha sido el caso en las experiencias ampliamente documentadas de varios países latinoamericanos y ex socialistas (Kagarlitsky, 2002; Manzetti, 2011). La “discrecionalidad” otro de los factores centrales de la ecuación micro-organizacional, es también un elemento problemático. En sí misma, ella no puede considerarse una variable explicativa de la corrupción, sino en todo caso un mero elemento descriptivo de la opacidad y falta de probidad que caracterizan las negociaciones y acuerdos corruptos. La discrecionalidad burocrática, no es causa sino consecuencia directa de la corrupción y ella sólo se hace evidente una vez que la corrupción se ha consumado.

A diferencia de lo anterior, nuestra construcción del Enfoque de la Corrupción Estructural propone sustituir la clásica ecuación de Klitgaard con una formulación alternativa que señala que la corrupción puede ser representada como *abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana* ($C = AP + I - PC$) (véase tabla 1).

Dentro del ECE los elementos centrales son el *abuso de poder* y los *procesos de dominación* subyacentes, no los “monopolios” *per se*. De esta forma, aunque los servidores públicos, políticos y empleados gubernamentales

mentales participan frecuentemente como los actores centrales de los actos de corrupción, este fenómeno no excluye de ninguna manera a los actores vinculados a los ámbitos privados donde, definitivamente y de forma cada vez más creciente, se centraliza y ejerce el poder público en nuestros días. La corrupción no sólo implica el enriquecimiento ilícito y aislado de ciertos servidores o funcionarios públicos, sino que emerge y afecta las relaciones Estado-sociedad.

La corrupción constituye *una forma específica* de “dominación social” que puede surgir desde las burocracias públicas, pero también de las burocracias vinculadas a las organizaciones semipúblicas, de mercado y a las organizaciones privadas. Por otro lado, la *corrupción estructural*, ya sea en sus versiones pública o privada, opera como un sistema altamente sofisticado, que en su seno integra de forma orgánica a los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político. Las extorsiones y sobornos menores, se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronazgo e impunidad (Sandoval Ballesteros, 2016).

La corrupción, además de enriquecer a los burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta negativamente la competencia política. Y finalmente, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos, incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez hunde a las sociedades en inercias letárgicas económicas, sociales y culturales.

Es precisamente esta corrupción estructural de *abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana* ($C = AP + I - PC$) con su red de complicidades y colusiones, la que hoy desvirtúa integralmente al Estado, al mercado y a la sociedad. Nuestra herramienta heurística del ECE subraya esos tres elementos fundamentales de las gobernanzas disfuncionales: *a)* la *dominación social* sustentada en un *diferencial de poder estructural* en la que predominan el abuso de poder, sin distinción de si esto proviene del ámbito público o privado; *b)* la *impunidad* de las más altas esferas *del poder*, particularmente la que corresponde al sector privado cuando actores no estatales se hacen cargo de áreas o

DERROTOS DE LA CORRUPCIÓN

funciones asignadas al sector público; y c) la *exclusión social* o la expropiación de la voz ciudadana que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes. Estos tres elementos se reflejan a su vez en una cancelación *de facto* del acceso al poder, el acceso a la justicia y el acceso a la representación, lo cual mina directamente la democracia.

DIAGNÓSTICO

Todas las evaluaciones nacionales e internacionales demuestran que la alternancia en el poder no ha tenido gran impacto en el combate a la corrupción. Mientras en 2001 los mexicanos tuvimos que pagar mordidas en 10.6 de cada cien trámites gubernamentales, en 2005 este indicador se ubicó en 10.1, para 2007 la cifra quedó en 10.0 y para 2010 el índice volvió a caer 3 décimas registrando 10.3 %. En otras palabras, durante estos tres largos lustros las políticas en materia de combate a la corrupción no han tenido absolutamente ningún impacto.¹

Como se observa en el cuadro 1, en 2012, Transparencia Internacional dio a México una calificación de 34 puntos de cien. En 2014 a México le fue otorgado el lugar 103 de 175 países evaluados con una lamentable puntuación de 35 sobre 100. Hoy en día, nuestro país se encuentra calificado en el mismo nivel que Egipto e incluso en un nivel más bajo que el de Mali, Bolivia, Senegal y Jamaica. Aún más, esos mismos indicadores apuntan que casi la mitad de los mexicanos (43%) están convencidos de que el gobierno no sólo es ineficiente respecto al manejo y control de la corrupción, sino que mantiene vínculos encubiertos con actividades ilícitas.² El panorama se torna más sombrío cuando ubicamos a México en relación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en cuyo instrumento de medición de la corrupción México ocupa el último entre los países miembros de dicha organización.

Por otro lado, las encuestas sobre victimización ofrecen datos similares. Las familias mexicanas gastan miles de millones de pesos en mordidas, coimas y sobornos menores. El estudio del Barómetro de las

¹Transparencia Mexicana (2011).

²Transparencia Internacional (2014).

CUADRO 1
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, MÉXICO 1995-2014

<i>Año</i>	<i>Posición</i>	<i>Puntuación</i>
1995	32	3.1
1996	38	3.3
1997	47	2.6
1998	55	3.3
1999	58	3.4
2000	59	3.3
2001	51	3.7
2002	57	3.6
2003	64	3.6
2004	64	3.6
2005	65	3.5
2006	70	3.3
2007	72	3.5
2008	72	3.6
2009	89	3.6
2010	98	3.1
2011	100	3
Nueva metodología*		
2012	106	34
2013	106	34
2014	103	35

FUENTE: Elaborado en base a *Corruption Perceptions Index* 1995 a 2014 de Transparencia Internacional (www.transparency.org)

* En 2012 Transparencia Internacional cambió la metodología para calcular el IPC y estableció que a partir de esto los resultados no eran comparables en con los índices anteriores.

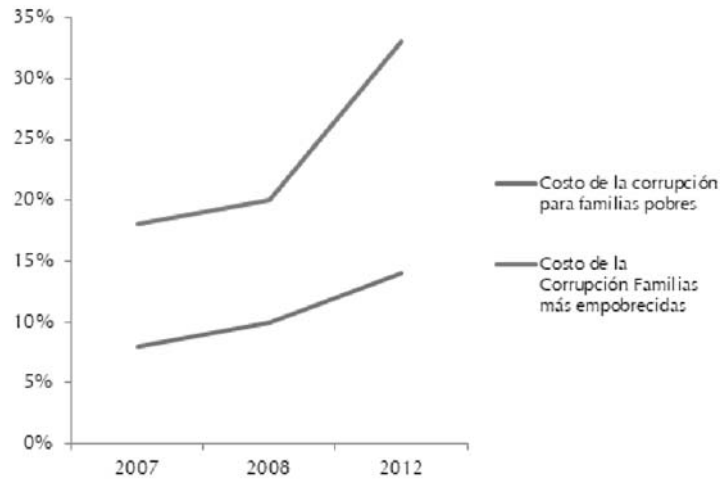
Américas de 2012 reveló que el porcentaje de la población mexicana que ha sido víctima de la corrupción subió cinco puntos entre 2008 y 2010, es decir, de 32% a 37 por ciento.³

Un estudio realizado por Transparencia Mexicana arrojó que en 2007 se identificaron 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales,

³ Seligson y Smith (2010).

DERROTEROS DE LA CORRUPCIÓN

GRÁFICA 1
COSTO DE LA CORRUPCIÓN PARA LAS FAMILIAS MEXICANAS



FUENTE: Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparency International (www.transparency.org).

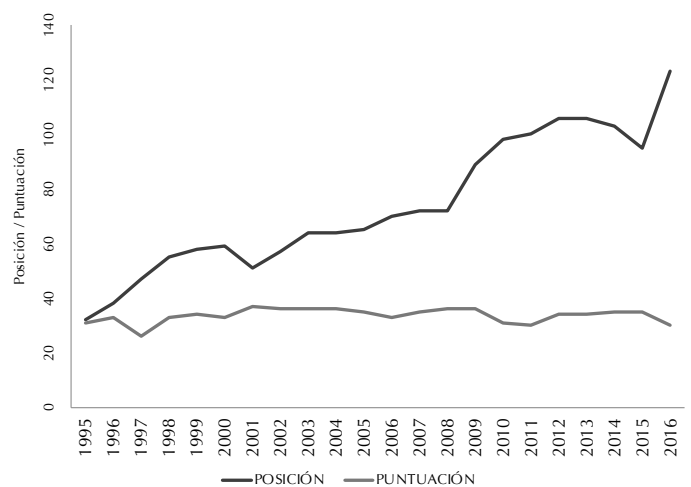
municipales, así como en concesiones y servicios administrados por particulares. En 2010 fueron 210 millones de actos. Además de que mientras que en 2007 se erogó un promedio de 138 pesos por cada acto de corrupción, en 2010 este pago llegó a 165 pesos.

Durante ese mismo año, para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos por el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), se estima que se destinaron más de 32 mil millones de pesos en “mordidas”. En 2007 este costo fue de 27 mil millones de pesos. Con ello, en promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a este rubro. Para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo representó 33% de su ingreso. Además, a nivel nacional, la frecuencia de la corrupción pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010. Estos números muestran que el avance en materia de combate a la corrupción en las últimas dos décadas ha sido nulo.⁴

Pero si los ciudadanos en general emplean tanto dinero para agilizar la conexión de la luz, sacar su coche del corralón o inscribir a sus hijos en la escuela, la cantidad de recursos que los empresarios es-

⁴Transparencia Mexicana (2011).

GRÁFICA 2
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. MÉXICO, 1995-2014



FUENTE: Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparency International (www.transparency.org).

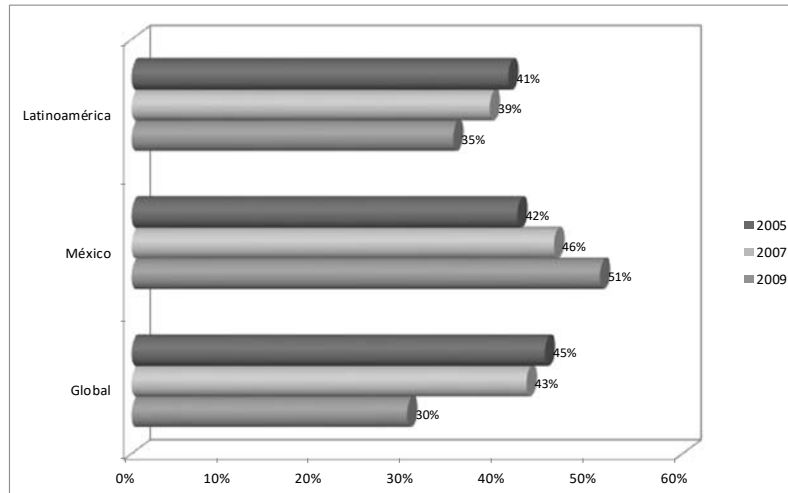
tán dispuestos a ofrecer para lograr los contratos con el gobierno es increíblemente mayor. Baste citar solamente el desaseado caso del contratista Juan Armando Hinojosa, presidente del Grupo Higa, beneficiario directo de contratos millonarios con el gobierno federal actual, cuyo caso examinaremos con detalle en este capítulo.

Los cálculos recientes han estimado que la corrupción involucrada en las licitaciones y las asignaciones de contratos gubernamentales llega a representar más de 30% del dinero público invertido en este tipo de procesos. Incluso de forma abierta muchos gobiernos de países desarrollados cómodamente permiten a sus empresarios locales la deducción de impuestos de los montos dedicados a los sobornos en el exterior. No es gratuito a este respecto el incremento de las comisiones que se pagan a los representantes locales de empresas multinacionales que tienen asignada la tarea de lograr los millonarios contratos de las instancias gubernamentales, para lo cual reciben por adelantado generosos recursos para concretar los detalles de la operación.

La encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008, elaborada por la consultora KPMG, dio a conocer los niveles de fraude y corrupción en las empresas del sector privado que operan en México. De acuerdo

DERROTEROS DE LA CORRUPCIÓN

GRÁFICA 3
EVOLUCIÓN DE LA TASA REPORTADA DE DELITOS ECONÓMICOS
2005-2009



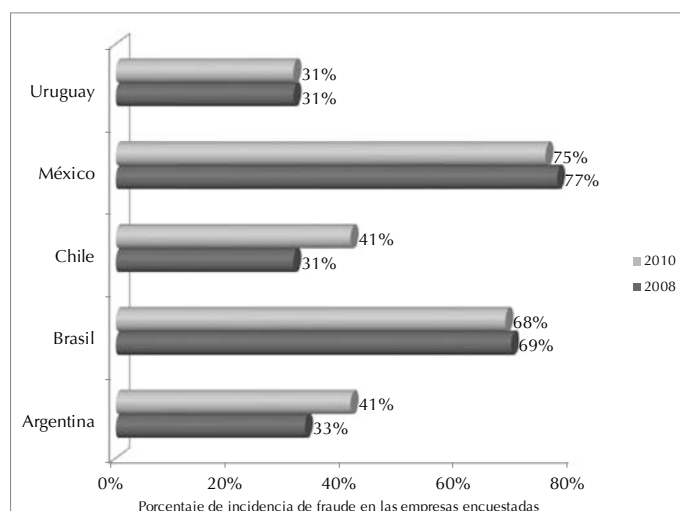
FUENTE: PwC (2009).

con este estudio, 77% de las empresas que operaron en México durante 2008 experimentaron, cuando menos, un fraude durante ese año. En la encuesta más reciente que corresponde a 2010, el nivel de incidencia de fraude en nuestro país disminuyó en dos puntos, pero continuó siendo de los más altos a nivel de América Latina, dado que 75% de las empresas encuestadas reportó haber experimentado cuando menos un fraude durante el periodo de 12 meses. Durante ese mismo año sólo 30% de las empresas contó con un programa de prevención de fraudes.

En la encuesta de 2008 los países con más alta incidencia de fraudes fueron: Malasia, México y Estados Unidos, con un 83%, 77% y 74% de nivel de incidencia, respectivamente. A nivel internacional se presenta una tendencia hacia la disminución de los fraudes y las corruptelas; sin embargo, en México esta tendencia es contraria. Mientras que para el 2008 el daño económico anual estimado de fraudes para el sector privado en México fue de 900 millones de dólares americanos, para el 2010 la cifra aumentó a 1 400 millones. La incidencia de fraudes en el mundo es de 30% en promedio y en México es de 51% como se observa en la gráfica 3.

La reacción inicial a la creciente condena pública de la corrupción empresarial y corporativa se ha centrado en la redacción de códigos

GRÁFICA 4
INCIDENCIA DE FRAUDE EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: KPMG (2010).

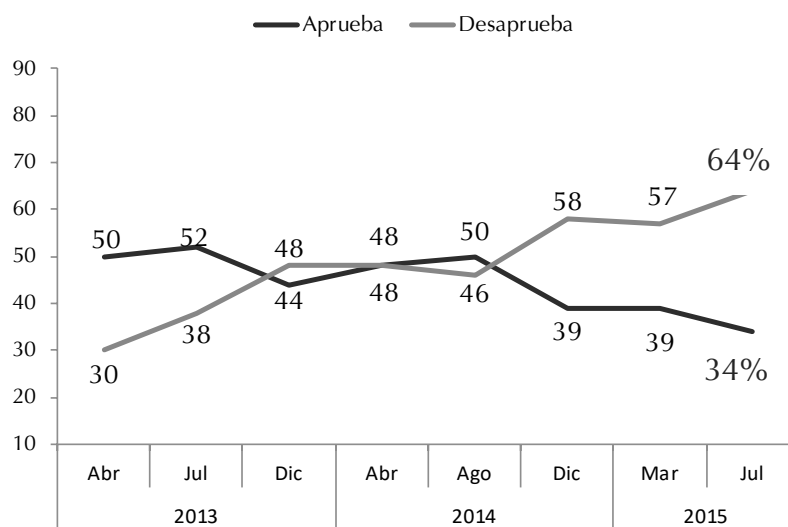
de buenas prácticas, gobiernos corporativos y firmas de pactos de integridad, que si bien son acciones dignas de encomio, en realidad constituyen estrategias gradualistas y a la postre ineficaces para el combate de la corrupción, especialmente en contextos en que este fenómeno se encuentra arraigado de manera tan estructural como ocurre en México, tal como se aprecia en la gráfica 4.

De forma lógica junto a los datos que revelan que más de una cuarta parte de los mexicanos se ven forzados a dar pagos ilícitos para solucionar su vida cotidiana crecen también los indicadores de desconfianza en el gobierno. Un estudio recientemente publicado por el Latinobarómetro de las Américas reveló que un 60% de las personas creen que “los ricos” son “aquellos que menos cumplen con la ley” en México; y sólo un 22% cree que “en México se gobierna para el bien de todas las personas”.⁵ Asimismo los índices de aprobación para Enrique Peña Nieto han caído abruptamente (gráficas 5 y 6).

⁵ Véase el informe de la Corporación Latinobarómetro (2013) y también el boletín de la Universidad Nacional Autónoma de México-Dirección General de Comunicación Social (2012).

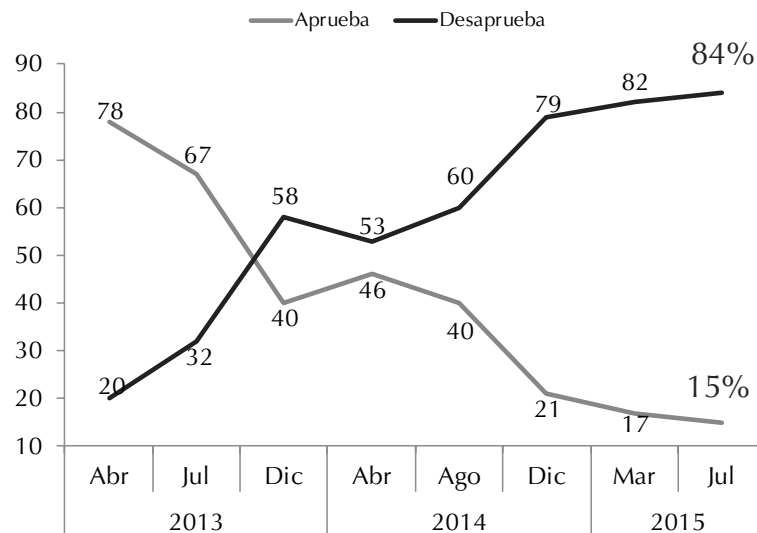
DERROTOS DE LA CORRUPCIÓN

GRÁFICA 5
CIUDADANOS: ¿APRUEBA O DESAPRUEBA LA FORMA COMO ENRIQUE PEÑA NIETO ESTÁ HACIENDO SU TRABAJO COMO PRESIDENTE?



FUENTE: *Reforma* (2015).

GRÁFICA 6
LÍDERES: ¿APRUEBA O DESAPRUEBA LA FORMA COMO ENRIQUE PEÑA NIETO ESTÁ HACIENDO SU TRABAJO COMO PRESIDENTE?



FUENTE: *Reforma* (2015).

ANÁLISIS RETROSPECTIVO: 2006-2012

La máxima entidad de control y fiscalización de los Estados Unidos Mexicanos: la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es producto directo de la pluralidad política de la histórica LVII Legislatura (1997-2000) en la que, por vez primera, el viejo partido de Estado perdiera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Esto marcó el desarrollo político del país en materia de reformas orientadas al combate de la corrupción.

Durante el periodo 2006-2012 una breve primavera reformista tuvo lugar en el país e hizo creer a muchos observadores que la transparencia, la rendición de cuentas y la exigencia del combate a la corrupción habrían llegado a la vida pública para quedarse. Hoy a más de una década de ese histórico parteaguas nos hemos dado cuenta de que esa legítima y democrática aspiración de establecer un verdadero régimen de rendición de cuentas no pudo ser colmada. Haremos, sin embargo, un intento por hacer un breve análisis retrospectivo de los principales aciertos que en materia de reformas se lograron al impulso del espejismo de “transición democrática” iniciado en 1997.

La gran acción fiscalizadora de la ASF amparada con la Ley de Fiscalización Superior promulgada en diciembre del 2000 articuló una visión compleja y profunda de la rendición de cuentas, gracias a lo cual se lograron encontrar pruebas concretas de los oprobiosos desfalcos al erario cometidos por las administraciones de Vicente Fox y posteriormente Felipe Calderón. Algunas pruebas documentadas por la acción fiscalizadora de la ASF fueron: la sobrevaluación foxista de los pasivos del llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), uno de los más grandes fraudes a la vida pública de la nación (Sandoval Ballesteros, 2011).

En sus informes la ASF también documentó los abusos que en la época de Felipe Calderón su gobierno hizo a través de la Comisión Reguladora de Energía⁶ y la Comisión Federal de Telecomunicaciones,⁷ ambos episodios fueron preparatorios de las políticas de privatización de la energía eléctrica, los salvamentos carreteros y posteriormente,

⁶ *Fortuna. Negocios y Finanzas* (2010) y *Proceso* (2009).

⁷ *Contralínea* (2010).

la reciente y antinacional reforma energética. Asimismo en relación con el viejo partido de Estado, el Revolucionario Institucional, la ASF no dudó nunca en documentar el ineficiente y parcial manejo de la Secretaría de Hacienda en la recaudación de impuestos, las extensas irregularidades en el manejo financiero de Petróleos Mexicanos,⁸ el constante abuso de los fideicomisos que manejan fondos públicos⁹ (Sandoval Ballesteros, 2007), el desaseado manejo de las aduanas del país¹⁰ con la participación de los más altos funcionarios y muchos otros casos de la gran corrupción estructural que todavía padece el país.

Entre los avances más sobresalientes de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que en 2009 sustituyó la Ley de Fiscalización Superior, podemos mencionar el hecho de que se profundizó la fiscalización de los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y otros órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Además de las transferencias, la nueva ley explicitaba que la fiscalización de la cuenta pública también comprendía subsidios, donativos y de forma muy relevante se incorporaron a los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos como sujetos de fiscalización.

Esta clara determinación por combatir la corrupción más allá de filias ideológicas y partidistas les valió acoso institucional y político a las tareas fiscalizadoras de la ASF. Como ejemplos baste recordar los casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación buscara frenar las facultades constitucionales del auditor Arturo González de Aragón con la resolución de la Controversia Constitucional impulsada por el ministro Mariano Azuela, a través de la cual revocó una serie de recomendaciones dirigidas por la ASF a la Comisión Reguladora de Energía en relación con la inconstitucionalidad y tendencias privatizadoras mal escondidas en los contratos de servicios múltiples.

Posteriormente aplicando esa misma lógica, Felipe Calderón presentó varias controversias constitucionales contra la ASF con el fin de detener, entre otras, las auditorías a la Secretaría de Gobernación sobre el otorgamiento de permisos de sorteos;¹¹ la auditoría a la Secretaría

⁸ ASF (2015).

⁹ ASF (2013b).

¹⁰ ASF (2006) y *Proceso* (2006).

¹¹ ASF (2009a).

de Energía sobre el otorgamiento de permisos de exploración y explotación de hidrocarburos;¹² y la auditoría al propio gobierno federal en relación con los programas y campañas de comunicación social¹³ durante el convulsionado año electoral de 2006. En esta campaña de persecución, el insostenible argumento del gobierno federal fue que la ASF se había “extralimitado” en sus funciones.

Esto demuestra que para los recientes gobiernos las tareas fiscalizadoras de áreas políticamente delicadas como Petróleos Mexicanos (Pemex), los lucrativos asuntos de los Juegos y Sorteos, y los gastos de la propaganda gubernamental tendrían que limitarse a una revisión burocrática y exclusivamente contable del gasto público.¹⁴ Sin embargo, tal interpretación es rechazada por el propio texto constitucional, cuyo artículo 79 señala claramente que la ASF está facultada para fiscalizar integralmente “el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales”.

La ASF también realizó un reporte detallado sobre las irregularidades cometidas durante la construcción de la llamada “Estela de luz” el cual es mejor conocido entre los mexicanos como “la Estela de la corrupción”.¹⁵ También informó que durante los gobiernos panistas de 2006 a 2012, casi 150 millones de dólares (1 768 millones de pesos) fueron repartidos a las más altas esferas de burócratas del sindicato para cubrir gastos de viaje, actividades recreativas y deportivas de sus dirigentes.¹⁶

¹² ASF (2009b).

¹³ ASF (2008).

¹⁴ Como veremos más adelante en cada una de estas materias, el gobierno de Enrique Peña Nieto ha superado por mucho los niveles de corrupción, desaseo e irresponsabilidad de sus dos gobiernos antecesores; recientemente se ha demostrado que el gobierno federal gastó casi 15 mil millones de pesos en publicidad oficial durante 2013 y 2014. Coincidentemente, el periodo de mayor gasto fue precisamente el último trimestre de 2014, cuando Peña Nieto gastó más de 6 mil millones de pesos con el fin de nulificar la creciente movilización social por la justicia para Ayotzinapa. Véase *Fundar y Article* 19 (2015).

¹⁵ Diversas modificaciones al contrato original permitieron un aumento significativo del costo final de la construcción. Si bien el costo inicial fue de 394 400 millones de pesos, ascendió a 1 146 372.7 millones de pesos. Véase ASF, 2013a.

¹⁶ *El Financiero* (2013).

La continuidad de las fallidas políticas de combate a la corrupción y de auspicio de una transparencia burocrática y al servicio las relaciones públicas (Sandoval Ballesteros, 2013b) no sólo continuó con la administración del presidente Enrique Peña Nieto, sino que tomó derroteros aún más escabrosos. Una de sus primeras acciones de gobierno fue eliminar de forma unilateral el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República.

Es bien conocido que entre 2006 y 2012, el periodo de la llamada “guerra contra el narcotráfico” tuvieron lugar en el país más de 70 mil ejecuciones violentas, más de 25 mil desaparecidos y alrededor de 250 mil desplazados.¹⁷ Esta “guerra” nunca vio su fin con el siguiente gobierno. Sin embargo, durante los primeros cien días de la nueva administración de Peña Nieto, se registraron más de cuatro mil muertes violentas,¹⁸ y antes de llegar a su tercer informe de gobierno Peña Nieto superó las cifras del sangriento gobierno de Felipe Calderón reportando 57 mil 410 muertes violentas en contraste de las 33 mil víctimas de los primeros 32 meses del gobierno de Calderón.¹⁹

Estas cifras constituyen uno de los indicadores más claros de la profunda ineficacia de las instituciones públicas en México. Aunque la causa inmediata de la explosión de la violencia son desde luego, los enfrentamientos entre y contra los cárteles de la droga, la principal causa por la que esta “guerra” iniciada con Calderón y profundizada con Peña Nieto ha provocado tantas muertes es la tasa de impunidad que impera en nuestro país, donde únicamente cinco de cada cien delitos son castigados,²⁰ y en donde la corrupción se localiza en la raíz de las instituciones públicas.

En materia de derechos humanos en 2009, el gobierno de México fue criticado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los abusos persistentes cometidos por la policía y otras fuerzas de seguridad pública en contra de los civiles.²¹ En noviembre de 2011, *Human Rights Watch* presentó un detallado reporte que documentaba 249 ase-

¹⁷ *Human Rights Watch* (2013).

¹⁸ *Sin Embargo* (2013) y Ackerman (2010 y 2012).

¹⁹ *Sin Embargo* (2015).

²⁰ Véanse Zepeda (2004) y el Índice Global de Impunidad del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (2015).

²¹ Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2009) y *Human Rights Watch* (2009).

sinatos, 24 de los cuales fueron cometidos de forma extrajudicial, 170 casos de tortura y 39 desapariciones forzadas cometidas por el Ejército durante la administración de Felipe Calderón.²² Más tarde Amnistía Internacional dio a conocer otro reporte que documentó un patrón sistemático y persistente de colusión, ya que 55% de los 152 casos de desaparición forzada reportados durante la gestión de Calderón involucraron abiertamente la participación entre autoridades y crimen organizado. A todos estos reportes, las autoridades mexicanas nunca dieron respuesta alguna.²³

La pauta de empeoramiento de esta situación de por sí extrema, continuó con la administración del Enrique Peña Nieto²⁴ quien se rehusó a recibir a una delegación de *Human Rights Watch* que visitaba el país al comienzo de su mandato. Durante el primer trimestre de 2013 la policía registró 380 secuestros, la cifra más alta de los últimos 13 años dentro de un periodo de tiempo similar. Durante los seis años de gestión de Felipe Calderón, el peor trimestre fue el primero de 2011, con 335 secuestros. Con Peña Nieto durante el primer trimestre de su gestión la cifra fue ampliamente rebasada.²⁵

Las instituciones supuestamente “públicas” comenzaron ya a asesinar a sangre fría a activistas, periodistas y sospechosos. En los últimos meses hemos sido testigos de la consolidación de un Estado criminal en el país. Los casos de Tlatlaya, Ayotzinapa, Apatzingán, Ecuandureo, Calera, Ostula y Nochixtlán han puesto al desnudo un sistemático patrón de ataque desde las instituciones del Estado en contra de la población civil. Respetadas organizaciones no gubernamentales como el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez han denunciado, en relación con las ejecuciones extrajudiciales cometidas en Tlatlaya el 30 de junio de 2014, que se debe investigar la orden de los altos mando del Ejército de “abatir delincuentes en horas de oscuridad” como pruebas de probable responsabilidad incluso

²² Human Rights Watch (2011).

²³ Amnistía Internacional (2013); para un excelente reportaje periodístico, véase *Animal Político* (2013).

²⁴ CNN México (2013).

²⁵ Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Véase también Insight Crime (2013) y un reportaje crítico en *The New York Times* (2013).

del mismo Presidente de la República como comandante en jefe de las fuerzas armadas.

El hecho de que hoy el *modus operandi* de las fuerzas de seguridad se mantenga idéntico al utilizado durante los años sesenta y setenta durante la “guerra sucia” comprueba nuestra hipótesis de que la alternancia en el poder o lo que algunos equívocamente han llamado “la transición a la democracia”, ha resultado ser completamente estéril para el combate de la corrupción, la impunidad y la defensa de los derechos humanos. La “alternancia” no ha sido más que una coartada para distraer la atención del proceso de consolidación de un Estado criminal de corrupción estructural.

2012: PUNTO DE INFLEXIÓN

Las diversas omisiones de las instituciones electorales en relación con las graves irregularidades cometidas durante la campaña que llevó a la presidencia a Enrique Peña Nieto durante el proceso electoral de 2012 auguró desde muy temprano el débil tono de combate a la corrupción que hoy caracteriza la gestión federal en esta materia. Por esto sostenemos que 2012 constituye el punto de inflexión hacia la consolidación de la corrupción estructural en el país. En lugar de rendir cuentas y garantizar la transparencia, en ese año el gobierno federal y los medios distrajeron la atención y permitieron al gobierno rehuir la responsabilidad de haber erogado más de 4 mil quinientos millones adicionales a los 328 millones de pesos permitidos por las leyes electorales. Esto equivalió a gastar 13 veces más lo permitido por la ley.

Ubicamos también a 2012 como el punto de inflexión hacia la corrupción estructural precisamente porque durante el proceso electoral presidencial de ese año predominaron, como nunca antes en la historia, el dinero privado proveniente probablemente desde el crimen organizado, los pactos políticos y la indolencia burocrática por sobre la rendición de cuentas, la justicia y la participación ciudadana. Para probar lo anterior tenemos los datos ofrecidos por el Informe Final de la Comisión Legislativa de Investigación Monex²⁶ que ha documen-

²⁶ El informe está disponible en: <<http://www.scribd.com/doc/276530829/INFORME-Final-Monex>>.

tado las triangulaciones del financiamiento ilegal de los recursos que permitieron a Peña Nieto adquirir hasta 26 diferentes tipos de tarjetas para “recompensar” a sus votantes a través de triangulaciones financieras entre corporaciones y bancos como Soriana, Bancomer, Banamex, Walmart y Santander; con empresas fantasma tipo Monex y otras, en un típico patrón de lavado de dinero.

El círculo vicioso entre empresas legales e ilegales, explica la simultánea disfuncionalidad de la economía y la competencia política. Esta colusión entre monopolios económicos y la maquinaria del partido de Estado, operó a manga ancha durante la elección presidencial de 2012 a través de continuos episodios de clientelismo que canalizaron de forma desleal recursos públicos hacia las maquinarias de cooptación del sufragio popular. La “captura del Estado” junto al “clientelismo político” y el “rentismo económico y financiero”, con recursos de dudosa procedencia fue el trípode perfecto de la institucionalización de la corrupción estructural. Sólo así se puede explicar la erogación, por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de más de 4 500 millones de pesos adicionales a los 328 millones permitidos por la legislación electoral.

Enrique Peña Nieto estuvo acusado de autoritarismo y corrupción desde su desempeño como gobernador en el estado de México, entidad que ha estado gobernada por el PRI por más de noventa años sin ninguna alternancia en el poder. Pero no fue hasta la campaña presidencial de 2012 que su impopularidad creció exponencialmente, a la par que las denuncias de una operación masiva de compra de votos desplegada durante la elección presidencial aumentaron y se multiplicaron. Observadores electorales independientes han reportado que casi un tercio de los votantes (28%) fueron presionados para votar una determinada opción, y que de entre ellos más de un 70% lo hicieron por el PRI, además de que la secrecía del voto fue violada en casi una cuarta parte de las casillas de votación. La sospecha es que estos datos sólo iluminan la punta del iceberg dado que en 2012 organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales invirtieron mucho menos en la observación electoral que en la elección presidencial de 2006, o que lo invertido en elecciones pasadas.²⁷ En resumen, hay ra-

²⁷ Véase Contamos (2012), Somos el Medio (s.f.), ADN Político (2012) y Alianza Cívica (2012); véase también European Union External Action (s.f.) y CNN México (2012).

zonas suficientes que documentan que Enrique Peña Nieto violó los límites de gastos de campaña establecidos por ley. Incluso su persona y otros cercanos colaboradores han sido señalados directamente por haber triangulado enormes cantidades de dinero aportadas para su campaña a través de instituciones financieras de un oscuro pasado en relación con operaciones de lavado de dinero, como HSBC y Monex.²⁸

ANÁLISIS PROSPECTIVO

Escenario de la captura del Estado

El terremoto político que México experimenta en la actualidad nos podría llevar a un peligroso escenario de deterioro de la relación Estado-sociedad. El resultado será una regresión política de proporciones mayores que arrojará ominosos niveles de represión y totalitarismo tal como ocurrió en la primavera árabe en años recientes. Esta situación podría incluso dejar a México frente a un futuro de balcanización. Este escenario es factible porque se encuentra íntimamente vinculado al neoliberalismo depredador, inserto en las reformas educativa, energética, laboral, y de (in)justicia que fueron impuestas por el gobierno de Peña Nieto en sus primeros meses de gobierno.

La entrega de comunidades enteras para proyectos de inversión, mineros, turísticos y energéticos —a través de concesiones federales a la iniciativa privada— amenaza la propia existencia de los pueblos indígenas que se levantan contra las empresas que han comenzado a desplazarlos de sus lugares de origen.²⁹ Actualmente en México existen 418 puntos de conflicto entre empresarios y comunidades afectadas con desplazamientos forzados, violación al derecho de propiedad o transgresión cultural por parte de las empresas desarrolladoras. De las 418 disputas al menos 210 de ellas tienen que ver con la minería y otros proyectos extractivos de subsidiarias de los grupos Frisco, Peñoles, Grupo México y Minera Autlán, entre otros.

²⁸ Sin Embargo (2013a), *La Jornada* (2012a) y *The Guardian* (2012).

²⁹ El gobierno federal ha entregado en concesión para la ejecución de proyectos extractivos más de 40% del territorio nacional; véase *Reporte índigo* (2014).

En este escenario desolador, los caciques y empresarios vinculados al poder y al narcotráfico contratarán pistoleros privados y guardias personales para asegurar su dominio sobre las poblaciones civiles con objeto de seguir amedrentando y lucrando con los recursos de las comunidades del Sur como acontece en la región de La Parota en Guerrero. Recientemente, por ejemplo, cuatro personas perdieron la vida y cinco más resultaron heridas en un enfrentamiento entre pistoleros al servicio de los dueños de la gravillera Kimbar e integrantes del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a La Parota (CECOP).

Un elemento central de este escenario de corrosión integral del Estado será precisamente la privatización de los aparatos represivos a través de empresas militares de factura estadounidense tipo Kellog, Brown & Root, Halliburton y BlackWater entre otras corporaciones que, sin ningún escrúpulo, ideología o respeto alguno por los derechos humanos operarán el lucrativo negocio de la guerra. Estados Unidos es desde ya el referente por excelencia de este fenómeno.³⁰ A nivel internacional su Ejército opera a través de la colonización de todas sus tareas por mercenarios internacionales, que sustituyen a los soldados en las misiones bélicas con objeto de evadir la justicia internacional para responder por abusos y arbitrariedades.

Pero esta receta privatizadora no quedará circunscrita a la jurisdicción estadounidense. En el marco de la creciente intervención estadounidense en América Latina a través del repudiado Plan Colombia y en nuestro país con la funesta Iniciativa Mérida, las actividades de corporaciones militares privadas serán cada vez más generalizadas y abiertas llegando incluso a etiquetar los presupuestos para que los contratos con este tipo de corporaciones se multipliquen y se sostengan. Si con Calderón y Peña se iniciaron ya las cárceles privadas, este escenario de corrosión integral del Estado buscará por todos los medios consolidar las empresas militares transnacionales y de seguridad privada en 2035.³¹

³⁰ Dolovich (2009) y Schlanger (2013).

³¹ Existen ya voces que incluso han llegado a sugerir que el monstruoso asesinato del estudiante Julio César Mondragón, de Ayotzinapa, en septiembre de 2014, fue ejecutado precisamente por este tipo de fuerzas especiales entrenadas en los peores ejercicios del terror. La propia madre de Julio lo ha señalado con gran astucia: “me cuesta creer que los mexicanos puedan hacer esto a su propio pueblo”. Efectivamente, ese bestial acto sólo

A este respecto el año pasado el diario estadounidense *The Wall Street Journal* documentó que al menos cuatro veces al año un puñado de agentes estadounidenses visten uniformes mexicanos y utilizan con total anuencia de ambos gobiernos armas reservadas para uso exclusivo del Ejército mexicano para participar de forma directa en “operaciones especiales” de la Marina y el Ejército dentro de territorio nacional.³² Esto podría explicar el temor del gobierno de Peña Nieto a investigar la responsabilidad de las fuerzas castrenses y su posible colusión con milicias de corporaciones privadas en las masacres de Tlatlaya y Ayotzinapa, así como la oquedad y renuencia a emitir pronunciamiento alguno por parte del gobierno de Obama, en relación con la grave crisis humanitaria por la que atraviesa México.³³

En este escenario las privatizaciones continuarán, el proyecto depredador y entreguista de la soberanía³⁴ y los recursos nacionales se profundizará a la par del avance de la impunidad y la concentración del ingreso con políticas sociales regresivas.³⁵ Por otro lado, el acoso a las vidas privadas de los ciudadanos y los activistas será insostenible. Los actuales episodios de utilización por los gobiernos federales y estatales de la plataforma Remote Control System de la empresa privada Hacking Team³⁶ con sede en Milán Italia para intervenir las comunicaciones privadas de los ciudadanos mexicanos son un buen ejemplo de lo que arreciará, llevándonos a la consolidación de un completo Estado criminal.

Las buenas noticias alrededor de este escenario son que los cimientos sobre los que estaría construido serán demasiado débiles, y esto ofrecerá altos niveles de conflictividad e inestabilidad social. Así, paradójicamente este escenario tendría el gran potencial de permitir sacudir las viejas prácticas autoritarias y privatizadoras para generar un verdadero cambio social y estructural en nuestra nación. Las luchas

pudo haber sido realizado por algún mercenario internacional entrenado en los peores ejercicios del terror, dado que muestra un profundo desprecio para el pueblo mexicano. Véase Sandoval Ballesteros (2014).

³² Aristegui Noticias (2014) y *The Wall Street Journal* (2014).

³³ Sandoval Ballesteros (2015).

³⁴ Ha quedado demostrado que Hillary Clinton intervino de manera directa en la redacción de la reforma energética.

³⁵ Esquivel Hernández (2015).

³⁶ *El Economista* (2015).

contra el vaciamiento del Estado, contra la normalización de la violencia, contra las fábricas de desempleo, muerte, y convulsión económica y social en que quedarán convertidos el campo y las ciudades mexicanas abrirán paso a una nueva articulación social, que no buscará el lucro a través de la negra utopía de la privatización extrema, sino que apuntará a construir un nuevo país.

Escenario de la normalización de la impunidad

La profundización de la impunidad como producto de la generalización de la corrupción estructural nos llevaría a un empantanamiento de los mecanismos de rendición de cuentas. El neoliberalismo no es un proyecto económico con repercusiones políticas, sino fundamentalmente un proyecto político de consecuencias económicas a cuyo paso los tenues logros de la incipiente democracia mexicana han quedado completamente desdibujados. Los continuos rescates e intervenciones a favor de los empresarios vinculados al poder,³⁷ han puesto de manifiesto que las políticas neoliberales de ninguna manera implican el retiro del Estado, sino que cada día precisan de mayor respaldo gubernamental.³⁸

En este escenario de normalización de la impunidad, la corrupción, particularmente la de las élites políticas y económicas cesaría de ser vista como una aberración de la democracia, para convertirse en un rasgo inherente a las estructuras políticas existentes. La corrupción ya no sería percibida como un “daño colateral” del proceso modernizador de las sociedades tradicionales en su camino hacia la emulación del mundo occidental (Huntington, 1968), sino primordial y fundamentalmente como un efecto directo del propio proceso modernizador que habrá sido ya impuesto de forma autoritaria en diversas regiones del mundo, destacadamente en nuestro país. Esto también terminará por engullir a países con democracias más estables y mercados más robustos (Tänzler, Maras y Giannakopoulos, 2012).

En México y otros países en transición, el empantanamiento de la rendición de cuentas coincide temporalmente con el fracaso de la su-

³⁷ *The New York Times* (2015) y *Proceso* (2014).

³⁸ Para una exploración mayor de este planteamiento, véase Sandoval Ballesteros (2011).

puesta convergencia entre “liberalización política” y “liberalización económica” para crear gobiernos más honestos y transparentes. Los escándalos corporativos, de corrupción estructural e impunidad privada continuarán presentándose cada vez de forma más frecuente. A ellos proseguirán un alud de rescates financieros, inmobiliarios, de las más diversas ramas agroindustriales, y de corporaciones dedicadas a la construcción y la tecnología. De forma simultánea los casos de fraudes, extorsión, de blanqueo de capitales, evasión fiscal de los bancos internacionales seguirán multiplicándose. La característica central de este escenario será la irresponsabilidad de la gestión privada y corporativa sobre asuntos de interés público que involucran y afectan el dinero público y los activos estatales.

El instrumento de gobernanza ideal para este escenario serán las asociaciones público-privadas bajo cuyo esquema, el Estado financiará hasta 100% de las inversiones y expedirá decretos expropiatorios para luego entregarlos a empresas privadas nacionales e internacionales, lo cual exigirá reformas regresivas a la Ley de Expropiación, a la Ley General de Bienes Nacionales y al Código Civil Federal, por mencionar algunas normas. Por ejemplo, el artículo 21 de la Ley de Asociaciones Público-Privadas establece que “al planear su presupuesto, las dependencias y entidades contratantes darán prioridad a las obligaciones establecidas con motivo de un contrato de asociación público-privada”. Esta “priorización” implicará una carga para los presupuestos de las dependencias federales y locales. Por ejemplo, el pago de la deuda pública adquirida con motivo de estos proyectos será priorizado obligatoriamente cada año, violando con esto la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para determinar y reorientar los recursos públicos a aquellas áreas de interés público donde la necesidad sea más apremiante.

En términos de transparencia regirá la que funciona para las relaciones públicas, mas no la que sirve para la democratización ni la expansión de la voz ciudadana. La supuesta “autonomía” que goza el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es y seguirá estando sólo en su nombre, dado que el gobierno de Peña Nieto ha colocado a nivel constitucional el control del Presidente sobre la elección de sus comisionados. Así hoy ya no se necesita de audiencias de nominación o

debates públicos sobre los méritos o idoneidad de los candidatos, ya no se exigen comparecencias ante el Legislativo.

Ésta es precisamente la razón que explica el aumento del número de comisionados leales. No se busca con esto fortalecer la institución sino consolidar el poder político del presidente dentro del órgano garante de transparencia. La lealtad dentro del INAI y la simulación no es algo nuevo, ya desde su creación en 2003, los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón fueron altamente eficaces en integrar este organismo con leales partidarios. Peña Nieto logró también su deseo de tener a sus propios comisionados. Adicionalmente, lo que resulta aún más preocupante es que Peña Nieto haya logrado que sus elegidos permanezcan en sus puestos hasta el 31 de marzo de 2020, esto los convierte en los nombramientos más largos de la historia de México.

Pero además de la politización y burocratización extrema que este escenario de normalización de la impunidad augura, los organismos de transparencia ya han estado enfrentando en años recientes sus propias dificultades políticas. Incluso las instituciones de vigilancia más independientes, dirigidas por expertos de tiempo completo, tienden a ponerse del lado del gobierno y no de la sociedad al momento de decidir los casos. Por lo general, los órganos de control suelen mostrarse extremadamente titubeantes para dar seguimiento y asegurar el cumplimiento de sus decisiones, llegando al extremo de no atreverse a sancionar a los funcionarios de gobierno que han escondido o alterado información pública de modo intencional. Durante el tiempo que ha estado en vigor la Ley de Transparencia, únicamente doce casos han sido sancionados.³⁹

Dentro de este escenario de normalización de la impunidad, el diseño institucional de los órganos de control, fiscalización y de transparencia garantizarán que los criterios políticos prevalezcan en la deliberación de la supuesta lucha contra la corrupción en los próximos gobiernos. Este panorama asegura la total impunidad para los funcionarios de alto nivel, así como para sus socios, amigos y aliados. En otras palabras, aun cuando alguna institución coloque “algún pez menor en el sartén”, aquellos peces de gran peso continuarán ocupándose de sus negocios al amparo de este Estado capturado. Desde que era goberna-

³⁹ *La Jornada* (2012).

dor en el estado de México, Peña Nieto perfeccionó el arte de utilizar instituciones supuestamente independientes para encubrir sus abusos; pero hoy como Presidente, su estrategia de rendición de cuentas ha rebasado cualquier parangón de impunidad y cinismo. Todo el entramado del sistema de control interno a cargo de la profesionalización del Gobierno Federal y de la fiscalización del gasto público, construido durante los últimos treinta años, será completamente desmantelado, fragmentado y entregado a operadores políticos.

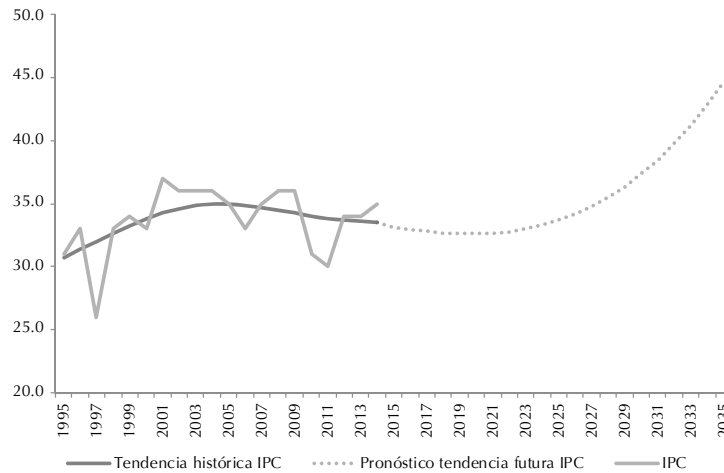
El correlato de lo anterior en términos de administración y justicia electoral es sencillamente desastroso. Nuestras instituciones y quienes las encabezan han traicionado la democracia. El consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova, más allá de la escandalosa y vergonzosa filtración que mostró al país su lenguaje procaz y su mezquindad al burlarse de forma racista de los pueblos indígenas de México, ha anunciado ya de forma cínica que la elección presidencial de 2018 será declarada válida aun en caso de que el candidato ganador haya violado de manera flagrante, grave y sistemática la legislación electoral y el Estado de derecho. Este mismo funcionario ha declarado que el INE no puede hacer absolutamente nada para detener la compra y la coacción del voto por medio de dádivas y presiones de los partidos políticos. “Eso no lo vamos a resolver por la vía electoral”, señaló el principal responsable de la institución electoral y esto también abona a la fertilización de este escenario de normalización de la impunidad.

Un aspecto sobresaliente de este escenario será la total exclusión de la sociedad civil de la participación en el diseño institucional, lo que perpetuará el encubrimiento del fraude electoral y el encumbramiento de carreras políticas y fortunas privadas. Dentro de este escenario hemos hecho una proyección de los niveles de corrupción que muy probablemente continuarán hacia 2030 ver gráficas 7 y 8.

ESCENARIO DE LA DEMOCRACIA REVIGORIZADA

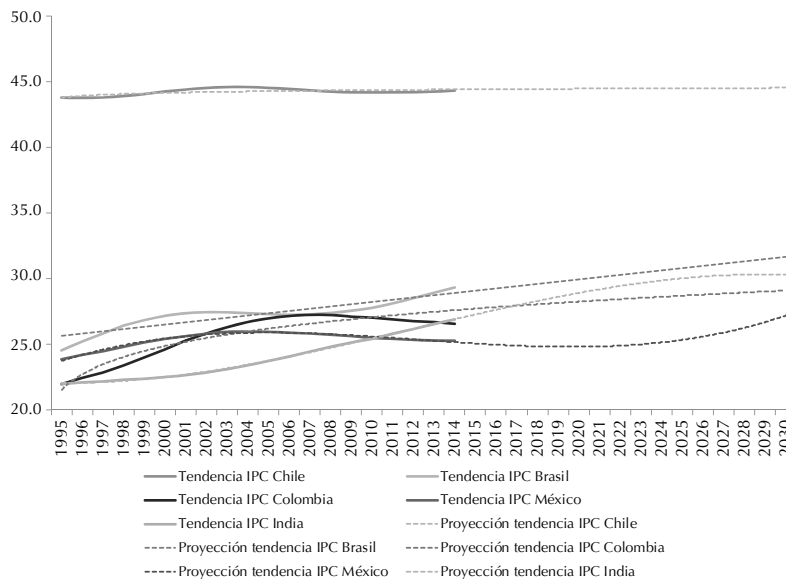
A nivel internacional el deterioro político y la corrupción abarcan hoy a la mayor parte de los gobiernos democráticamente electos sin distinguir del partido político o ideología que los hubiera llevado al poder.

GRÁFICA 7
PROYECCIÓN TENDENCIA: ÍNDICE DE PERCEPCIÓN
DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO AL 2035



FUENTE: Elaboración propia con base en el *Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparency International* (www.transparency.org). La tendencia se obtuvo con base en el IPC para México de 1995 a 2014. Para hacer numéricamente comparables los índices anteriores a 2012 con los posteriores a este año, se convirtieron todos los valores en una escala del 0 al 1 a la escala del 0 al 100. Para obtener la tendencia se aplicó el filtro Hodrick-Prescott a la serie original del IPC. Para realizar la proyección hacia el futuro se utilizó el método de ajuste de tendencia.

GRÁFICA 8
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN VARIOS PAÍSES
(TENDENCIA 1995-2014 Y PROYECCIONES AL 2030)



FUENTE: Elaboración propia con base en los informes del *Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparency International* (www.transparency.org).

Desde Turquía a Egipto, de Bulgaria a Ucrania, de Brasil a la India, de Ayotzinapa, en México, a Ferguson, en Estados Unidos, pasando por Chile, Guatemala, España y Grecia, en los últimos años hemos sido testigos de una gran ola de movimientos sociales que ha surgido reivindicando banderas de democracia, justicia y fin a la depredadora naturaleza de la corrupción estructural. La corrupción se convierte así en el problema social más grave y agobiante de las nuevas y viejas democracias, y el fracaso para combatirla no expresaría sino la palmaria incapacidad de gobiernos y gobernantes para transformar de fondo las relaciones que ellos han establecido con sus representados.

Hoy se vive una crisis civilizatoria en la mayor parte de las sociedades industriales, que se hallan sometidas a principios materialistas envueltos en retóricas tecnocráticas. Para frenar esta “modernización” que explota, margina y enajena a la ciudadanía, que convierte nuestras democracias en sitios de degradación moral, intercambios mercantilistas, y multiplicación de conflictos de interés, para frenar las dinámicas que han llevado al extremo las amenazas ecológicas, que han concentrado la riqueza de forma oprobiosa, y que han colocado la política al servicio de las élites, en 2030 se buscará la transformación del poder político y la reconstrucción del poder social desde enfoques democráticos y participativos.

El escenario de la democracia revigorizada exige de la participación activa y consciente de toda la sociedad para frenar a la clase política y los representantes de corporaciones económicas que han desmantelado piedra a piedra las instituciones del Estado y que han terminado por debilitar la voz ciudadana en los asuntos públicos.

Esto se dará través de la defensa del interés público por parte de los ciudadanos y la exigencia de mayores niveles de rendición de cuentas a los representantes políticos, actores privados, y funcionarios públicos. Este escenario dependerá de la activa generación de nuevas alternativas políticas tanto en el campo electoral como a través de la articulación de los más amplios y diversos movimientos sociales para confrontar la corrupción.

En todo el mundo surgen ya expresiones electorales que desafían a los partidos políticos tradicionales inmersos en el pantano de la co-

rrupción.⁴⁰ En 2030 en nuestro país, esta nueva expresión política estará ya consolidada y buscará restablecer el Estado social y democrático emergido de la Revolución mexicana.

La democracia revigorizada implicará la llegada al poder de un Estado que reasuma su responsabilidad con la sociedad, combata la desigualdad, recupere un papel activo en la economía para impulsar el desarrollo y el bienestar de las grandes mayorías y, finalmente, restablezca el Estado de derecho y la participación ciudadana en las decisiones de gobierno. En este escenario se garantizará lo que hoy todavía parece una quimera: el voto popular a través elecciones limpias, equitativas y sin dispendio de recursos. En este escenario también se dialogará, acordará y respetarán todas las expresiones ideológicas y políticas y, sobre todo, se asegurará el ejercicio de la crítica, la libre expresión y el derecho a disentir.

Frente a la actual prevalencia de los poderes fácticos, el escenario de la democracia revigorizada exigirá que los poderes de la unión se sujeten de nueva cuenta al imperio de la ley y de la Constitución emergida de la Revolución mexicana, representando en todo momento los intereses generales de la sociedad y no sólo a las minorías. La figura de la división de poderes será reactivada de nueva cuenta, para dar lugar a una mutua y constante vigilancia entre poderes que frene los excesos, hoy en día oprobiosos en el ejercicio del poder.

Para esta recuperación ciudadana de las instituciones es indispensable promover una cultura democrática con elecciones limpias, y rendición de cuentas de partidos e instituciones. Esto podrá ser facilitado a través de la creación de figuras ciudadanas y de participación social en la decisión y ejecución de planes y programas de gobierno, por ejemplo a través del reconocimiento pleno de figuras políticas de los pueblos y comunidades como son las policías comunitarias y otros mecanismos de vigilancia y participación ciudadanas. Destacará a este respecto el reconocimiento de las acciones colectivas para proteger derechos colectivos e intereses difusos; el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas que han probado ser más efectivos que las limitadas estrategias tecnocráticas actuales, por ejemplo: la figura

⁴⁰ El MAS, en Bolivia; Podemos, en España; Syriza, en Grecia; el Front de Gauche, en Francia, y Morena, en México, representan esta nueva generación de organizaciones sociales y frentes electorales.

del referéndum; el plebiscito; la revocación de mandato; la iniciativa popular; el presupuesto participativo; las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad; las auditorías ciudadanas; la inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o de otras autoridades; las audiencias públicas; o la consulta popular, entre otras.

El control y la manipulación de los medios de comunicación electrónicos es uno de los principales obstáculos actuales para el combate de la corrupción estructural y para la instauración de la democracia en México. El escenario de la democracia revigorizada reclama un cambio radical de las relaciones sociedad-medios a través de la democratización del acceso a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías y la desconcentración de las concesiones que otorga el Estado. En 2030 los monopolios de radio y televisión que hoy han permitido la privatización de la política y el sometimiento de las campañas electorales a conspicuos intereses corporativos deberán estar más regulados y limitados en su actuar. Asimismo, se deberá establecer figuras como el derecho de réplica sobre asuntos de interés público. Los medios audiovisuales son un servicio público, de interés nacional y son esenciales para el combate de la corrupción, así como para que una verdadera democracia funcione. Este escenario fomentará el desarrollo cultural y social de la población a través de la materialización del derecho inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones sin ningún tipo de censura.

La expulsión de los medios masivos de comunicación de la popular periodista Carmen Aristegui es un caso prototípico del abuso de poder con el que en este ensayo hemos identificado a la corrupción estructural. Ella junto con su equipo de periodistas de investigación, fueron quienes documentaron los episodios de corrupción de Enrique Peña Nieto y su gobierno. Destaca en particular el escándalo de la “Casa Blanca” en relación con la desaseada compra de una multimillonaria residencia por parte del Presidente a quien ha sido el contratista mejor tratado del régimen priísta: Juan Armando Hinojosa, presidente del grupo Higa y beneficiario directo de millonarios contratos de infraestructura pública.

Lo escandaloso de tal información afectó profundamente, como era lógico, la reputación del Presidente quien después de 26 meses de ignorar por completo a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y

habiendo dejado transcurrir tres meses del estallido de los mansion-escándalos suyos, de su mujer y de su secretario de Hacienda Luis Videgaray, entre otros miembros de su gabinete, nombró como fiscal anticorrupción a un muy cercano amigo suyo para simular una exoneración formal a su persona.

En realidad, el jefe del Ejecutivo no precisaba de un “zar anticorrupción” que lo exonerara de forma expedita, como fue desde el principio la tarea política asignada al señor Virgilio Andrade. El presidente nunca necesitó esta ayuda, porque en el mismo discurso con el que anunció sus ocho medidas anti corrupción, Peña Nieto se autoexoneró de forma rotunda: “el Presidente no otorga contratos, no adjudica compras, ni obras, tampoco participa en ningún comité de adquisiciones... y no obstante lo anterior soy consciente de que los señalamientos realizados [sic] generaron la apariencia de algo indebido, algo que en realidad nunca ocurrió”. De la manufactura de la “verdad histórica” de Ayotzinapa todos fuimos testigos en cadena nacional de la manufactura de la “verdad histórica” de la probidad gubernamental.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente está a la cabeza de la administración pública centralizada. Por esto para el ejercicio legal de sus atribuciones todos los funcionarios públicos que participan en esos “contratos otorgados”, esas “compras y obras adjudicadas”, y todo tipo de “comités de adquisiciones” son sus subordinados directos en tanto que miembros del Poder Ejecutivo que él supuestamente encabeza. Así que tanto el titular del Ejecutivo como sus subordinados se encuentran igualmente sujetos al régimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y deben responder por sus faltas, violaciones y abusos.

De forma artificial el Presidente se permitió dar “cátedra” a la ciudadanía sobre los tres tipos de “conflictos de interés” que “la doctrina” reconoce y que en una evidente simplificación Peña Nieto divide en “reales”, “potenciales” y “aparentes”. Incluso si se analiza el discurso pronunciado, el titular del Ejecutivo fue concluyente en que el principal objetivo de sus burocráticas medidas no tendría que ser limpiar el gobierno de corrupción, sino solamente combatir los desafortunados y “aparentes” conflictos de interés que caracterizaban el tema de la “Casa Blanca”. Esto volvió a ejemplificar que la política anticorrupción

que ha caracterizado al gobierno actual y que le ha resultado ser altamente lucrativa ha sido la manufactura de apariencias y percepciones.

Peña Nieto anunció que a partir de mayo de 2015 sería obligación de los servidores públicos federales presentar una “declaración de posibles conflictos de interés”, lo cual definitivamente no resolverá mucho en el actual escenario de corrupción estructural. Si realmente se quisiera resolver de raíz el problema lo que se tendría que hacer es prohibir de manera explícita y tajante en la ley que cualquier funcionario público, legislador o juez tenga relación personal, profesional o de negocios con cualquier interés que pueda ser afectado por sus decisiones. Es decir, un verdadero marco jurídico en materia de conflicto de intereses imposibilitaría que un dueño de gasolineras fuera Secretario de Energía, como ocurrió con Jesús Murillo Karam, o que un compadre de empresarios constructores ocupe la Secretaría de Hacienda, como es el caso de Luis Videgaray, o aún más que el esposo de una millonaria actriz de Televisa sea Presidente de la República, como ocurre hoy con Enrique Peña Nieto.

Si la democracia se revigoriga, en 2030 México estará gobernado por un gobierno encabezado por ciudadanos limpios cuyo único interés será el velar por el interés público y el bienestar de la patria. El país no puede seguir siendo regido *ad eternum* por actores corruptos cuyo único propósito sea lucrar con el poder. De nada nos sirve solamente conocer los conflictos de interés con el fin de reducir la “percepción” de la corrupción en el gobierno. El escenario de la democracia revigorigada exigirá acabar de raíz con la entrega de nuestras instituciones públicas a los peores intereses.

Para esto se tendrá que establecer una comisión para investigar la corrupción que delibere de forma pública y tenga conclusiones vinculatorias. La Auditoría Superior de la Federación debe convertirse de una vez por todas en un órgano constitucional autónomo con mayores atribuciones que las que hoy tiene; se deberán eliminar los fondos y fideicomisos en la administración pública; y aprobar una Ley General de Contraloría Social para abrir canales de participación ciudadana y control social; y finalmente se abrogarán las normativas que liquidan el control de las áreas estratégicas y la rectoría del Estado en ámbitos fundamentales de la vida nacional como el petróleo, la educación, la salud, la seguridad pública, las comunicaciones y la infraestructura.

El desafío central que enfrenta este escenario, a todas luces el más deseable, es la construcción de una nueva ecuación política e institucional. Esto ayudaría a desarrollar un nuevo sistema organizacional, institucional, social y cultural de verdaderos pesos y contrapesos capaces de empujar a las instituciones de gobierno hacia un nuevo equilibrio. En este capítulo hemos sostenido que es hora de que la democracia salde la deuda histórica que tiene con todos los mexicanos que de buena fe la han construido y de quien dependerá su futuro.

CONCLUSIÓN

En nuestros días existe una comprensible erosión de la confianza ciudadana en la función gubernamental. Gran parte de los ciudadanos ven a los gobiernos más como confederaciones de intereses que como la representación política de la pluralidad cívica y social. Por ello, aquí hemos sostenido que la alternancia en el poder no ha significado cambios cualitativos de fondo en el combate a la corrupción y por el contrario tal fracaso se ha visto reflejado en datos cuantitativos de índices de percepción de la corrupción a todas luces reprobables.

Frente a tal desilusión cívica y democrática, en este trabajo hemos delineado tres escenarios posibles para 2035. Primero, el escenario de la captura del Estado y el consecuente deterioro de la relación Estado-sociedad. Este escenario que aquí hemos descrito se caracterizará por ulteriores procesos de privatización, exclusión y control antidemocrático. En él germinarán conflictos de interés que desembocarán en una llana colonización del ámbito público por intereses particulares nacionales y antinacionales que generarán círculos viciosos de involución en las esferas administrativa, política y económica. Segundo, el escenario de la normalización de la impunidad definido por la anulación de la rendición de cuentas y el arraigamiento de la corrupción institucional vía procesos de “publico-privatización” y de sometimiento de la política a los intereses privados dado que las autoridades gubernamentales deberán su victoria y permanencia en sus cargos más a los poderes fácticos que a los ciudadanos. Y tercero el escenario de la democracia revigorizada que permitiría la reemergencia de la defensa del interés público. Este escenario dependerá de la articulación de amplios mo-

vimientos sociales con nuevas opciones electorales que sean capaces de llevar al gobierno a actores políticos nuevos que garanticen progresos para los sectores sociales más desprotegidos, que se conduzcan con dinámicas radicalmente diferentes a los usos y costumbres del ethos autoritario de la corrupción estructural y que cultiven la moral pública, el amor a la patria para empujar hasta sus últimas consecuencias el legado social de la Revolución mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- CASAR, María Amparo (2015). *México. Anatomía de la corrupción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Instituto Mexicano para la Competitividad.
- CELY B., Alexandra V. (1999). "Metodología de los escenarios para estudios prospectivos". *Revista de Ingeniería e Investigación*, 44 (diciembre): 26-35.
- CUMBERS, Andrew (2012). *Reclaiming Public Ownership. Making Space for Economic Democracy*. Londres: Zed Books.
- DOLOVICH, Sharon (2009). "How privatization thinks: The case of prisons". En *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy*, editado por Jody Freeman y Martha Minow, 128-147. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- EMERSON, Patrick M. (2006). "Corruption, competition and democracy". *Journal of Development Economics*, 81, 1 (octubre): 193-212.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Londres: Yale University Press.
- KAGARLITSKY, Boris (2002). "'Political capitalism' and corruption in Russia". *International Journal of Socialist Renewal*, 21 [en línea]. Disponible en: <<http://links.org.au/node/86#The%20Western%20view:%20from%20optimism%20to%20pessimism>>.
- KLITGAARD, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: Berkeley University of California Press.
- LAGUNES, Paul F. (2012). "Corruption's challenge to democracy: A review of the issues". *Politics & Policy*, 40, 5: 802-826
- LESSIG, Lawrence (2011). *Republic, Lost. How Money Corrupts Congress - and a Plan to Stop It*. Nueva York: Twelve/Hachette.

- MANZETTI, Luigi (2011). "Political opportunism and privatization failures". En *Contemporary Debates on Corruption and Transparency*, editado por Irma E. Sandoval Ballesteros, 95-116. Washington, DC: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/World Bank.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2010). "The law and economics of bribery and extortion". *Annual Review of Law and Social Science*, 6: 217-236.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2007). *Rendición de cuentas y fideicomisos: El reto de la opacidad financiera*. México: Auditoría Superior de la Federación/Cámara de Diputados.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2011). *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2013a). *From "Institutional" to "Structural" Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships*. Edmond J. Safra Working Papers, 33. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2013b). "Hacia un proyecto 'democrático-expansivo' de transparencia". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58, 219 (septiembre-diciembre): 103-134.
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2016). "Enfoque de la corrupción 'estructural': poder, impunidad y voz ciudadana". *Revista Mexicana de Sociología*, 78, 1 (enero-marzo): 119-152.
- SCHLANGER, Margo (2013). "Plata v. Brown and realignment: Jails, prisons, courts, and politics". *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 48, 1: 165-215.
- SELIGSON, Mitchell A., y Amy Erica Smith, eds. (2010). *Political Culture of Democracy, 2010. Democratic Consolidation in the Americas*. En *Hard Times: Report on the Americas* [en línea]. Disponible en: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_English_Final2.pdf> [Consulta: 10 de junio de 2015].
- SELIGSON, Mitchell A. et al., eds. (2012). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity* [en línea]. Disponible en: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>>

DERROTOS DE LA CORRUPCIÓN

- ab2012/AB2012-comparative-Report-V7-Final-Cover-01.25.13.pdf> [Consulta: 10 de junio de 2015].
- SHAOL, Jean, *et al.* (2012). "Accountability and corporate governance of public private partnerships". *Critical Perspectives on Accounting*, 23, 3: 213-229.
- TÄNZLER, Dirk, Konstadinos Maras y Angelos Giannakopoulos, eds (2012). *The Social Construction of Corruption in Europe*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- ZEPEDA, Guillermo (2004). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público*. México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación para el Desarrollo.

DOCUMENTOS Y HEMEROGRAFÍA

- ACKERMAN, John (2010). "The wrong solution in Mexico". *Los Angeles Times*, 10 de septiembre [en línea]. Disponible en: <<http://articles.latimes.com/2010/sep/10/opinion/la-oe-ackerman-mexicoinsurgency-20100910>> [Consulta: 1 de julio de 2015].
- ACKERMAN, John (2012). "The return of the mexican dinosaur". *Foreign Policy*, 2 de julio [en línea]. Disponible en: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/07/02/the_return_of_the_mexican_dinosaur> [Consulta: 1 de julio de 2015].
- ADN POLÍTICO (2012). "Alianza Cívica: la elección no fue 'limpia' ni 'equitativa'", 3 de julio [en línea]. Disponible en: <<http://www.adnpolitico.com/2012/2012/07/03/alianza-civica-la-eleccion-no-fue-limpia-ni-equitativa>> [Consulta: 5 de mayo de 2015].
- ALIANZA CÍVICA (2012). Boletín de prensa, 3 de julio [en línea]. Disponible en: <<http://www.alianzacivica.org.mx/archivos/pub/4434Informe%203%20de%20julio%202012.pdf>> [Consulta: 7 de julio de 2015].
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2013). *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México* [en línea]. Disponible: <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/04/Enfrentarse_a_una_pesadilla_La-desaparici%C3%B3n_de_personas_en_M%C3%A9xico.pdf> [Consulta: 20 de agosto de 2015].

- ANIMAL POLÍTICO (2013). "Autoridades involucradas en más de la mitad de desapariciones en México: AI", 4 de junio [en línea]. Disponible en: <<http://www.animalpolitico.com/2013/06/autoridades-involucradas-en-el-55-de-las-desapariciones-ai/#axzz2VMV7M6TP>> [Consulta: 20 de agosto de 2015].
- ARISTEGUI NOTICIAS (2014). "Operan en México policías de EU disfrazados de marinos", 22 de noviembre [en línea]. Disponible en: <<http://aristeginoticias.com/2211/mexico/operan-en-mexico-policias-de-eu-disfrazados-de-marinos/>> [Consulta: 27 de julio de 2015].
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2006). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004*, t. III, vol. 4, pp. 355-372 [en línea]. Disponible en: <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2004i/Tomos/T3V4.pdf>> [Consulta: 28 de julio de 2015].
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2008). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, t. II, vol. 2, pp. 19-59 [en línea]. Disponible en: <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/T2V2.pdf>> [Consulta: 22 de abril de 2015].
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2009a). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007. Poder Legislativo, Judicial y Sector Gobernación*, t. II, vol. 1, pp. 408-416 [en línea]. Disponible en: <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Tomos/T2V1.pdf>> [Consulta: 22 de abril de 2015].
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2009b). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007. Sector Energía*, t. VII, vol. 1, pp. 30-39 [en línea]. Disponible en: <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Tomos/T7V1.pdf>> [Consulta: 22 de abril de 2015].
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2013a). *Informe sobre la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz* [en línea]. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Estela_Luz_Nv.pdf> [Consulta: 22 de abril de 2015].

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2013b). *Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado* [en línea]. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf> [Consulta: 18 de junio de 2015].
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2015). *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013. Pemex Exploración y Producción. Contratos de Servicios para la Exploración, Desarrollo y Producción de Hidrocarburos en la Región Norte* [en línea]. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0332_a.pdf> [Consulta: 18 de junio de 2015].
- CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA (2015). *Índice Global de Impunidad, IGI 2015*. México: Universidad de las Américas Puebla/Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia [en línea]. Disponible en: <http://udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf> [Consulta: 20 abril 2015].
- CNN MÉXICO (2012). “La ONU lidera ejercicio de observación en México; recibe 1 300 quejas”, 2 de julio [en línea]. Disponible en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/02/la-onu-encabeza-ejercicio-de-observacion-en-mexico-recibe-1300-denuncias>> [Consulta: 13 de junio de 2015].
- CNN MÉXICO (2013). “6 259 homicidios dolosos vinculados a la delincuencia organizada durante los primeros seis meses de EPN”, 10 de junio [en línea]. Disponible en: <<http://mexico.cnn.com/infografias/2013/06/07/informe-federal-de-datos-preliminares-en-materia-de-seguridad>> [Consulta: 20 de agosto de 2015].
- COMISIÓN INVESTIGADORA DE LAS TARJETAS MONEX, CÁMARA DE DIPUTADOS (2015). *Informe Final Monex* [en línea]. Disponible en: <<http://www.scribd.com/doc/276530829/INFORME-Final-Monex>> [Consulta: 31 de agosto de 2015].
- CONTAMOS (2012). “Monitoreo ciudadano de publicidad, actos, medios e irregularidades de los candidatos presidenciales, México 2012” [en línea]. Disponible en: <<http://2012.contamos.org/>> [Consulta: 21 de noviembre de 2014].
- CONTRALÍNEA (2010). “Corrupción y dispendio: legado de Osuna en la Cofetel”, 4 de julio [en línea]. Disponible en: <<http://contralinea.com.mx>>

- info/archivo-revista/index.php/2010/07/04/corrupcion-y-dispendio-legado-de-osuna-en-la-cofetel/> [Consulta: 12 de julio de 2015].
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2013). *Informe Anual 2011* [en línea]. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>.
- CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS (2009). *Report on Citizen Security and Human Rights* [en línea]. Disponible en: <<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf>> [Consulta: 20 de agosto de 2015].
- EL ECONOMISTA (2015). “Vulneración a *Hacking Team* confirma abuso de espionaje en México”, 6 de julio [en línea]. Disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2015/07/06/vulneracion-hacking-team-confirma-abuso-espionaje-mexico>> [Consulta: 6 de agosto de 2015].
- EL FINANCIERO (2013). “Pemex da al sindicato 1.7 mil mdp en siete años”, 19 de marzo [en línea]. Disponible en: <<http://www.media-solutions.com.mx/ncpop.asp?n=201303190344517401&t=1>> [Consulta: 12 de julio de 2015].
- ESQUIVEL HERNÁNDEZ, Gerardo (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político* [en línea]. Disponible en: <http://www.cambialasreglas.org/pdf/desigualdadextrema_informe.pdf> [Consulta: 30 de junio de 2015].
- EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *Election Observations Missions* [en línea]. Disponible en: <<http://eeas.europa.eu/eueom/>>.
- FORTUNA. NEGOCIOS Y FINANZAS (2010). “Comisión Reguladora de Energía apunala privatización de gasoductos”, 15 de enero [en línea]. Disponible en: <<http://revistafortuna.com.mx/contenido/2010/01/15/comision-reguladora-de-energia-apunala-privatizacion-de-gasoductos/>> [Consulta: 12 de julio de 2015].
- FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INFORMACIÓN, y Article 19 (2015). *Libertad de expresión en venta. Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial*. Disponible en: <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigitalOk.pdf>> [Consulta: 30 de agosto de 2015].

- HUMAN RIGHTS WATCH (2009). *Uniform Impunity*, 29 de abril [en línea]. Disponible en: <<https://www.hrw.org/report/2009/04/29/uniform-impunity/mexicos-misuse-military-justice-prosecute-abuses-counternarcotics>> [Consulta: 20 de agosto de 2015].
- HUMAN RIGHTS WATCH (2011). *Neither Rights nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's 'War on Drugs'*, 9 de noviembre [en línea]. Disponible en: <<https://www.hrw.org/report/2011/11/09/neither-rights-nor-security/killings-torture-and-disappearances-mexicos-war-drugs>> [Consulta: 20 de agosto de 2015].
- HUMAN RIGHTS WATCH (2013). *Mexico's Disappeared. The Enduring Cost of a Crisis Ignored*, 20 de febrero [en línea]. Disponible en: <<http://www.hrw.org/reports/2013/02/20/mexicos-disappeared>> [Consulta: 23 de agosto de 2015].
- INSIGHT CRIME (2013). "Mexico's Peña Nieto Plan Glosses over Reality", 29 de mayo [en línea]. Disponible en: <<http://www.insightcrime.org/news-analysis/mexico-pena-nieto-plan-glosses-over-reality>> [Consulta: 22 de agosto de 2015].
- KPMG (2008). *Encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008* [en línea]. Disponible en: <<https://www.kpmg.com/MX/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/DE2008/reporteFRAUDE.pdf>> [Consulta: 17 agosto 2015].
- KPMG (2010). *Encuesta de Fraude en México 2010* [en línea]. Disponible en: <https://www.kpmg.com/MX/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Estudios/Encuesta_fraude_en_Mexico_2010.pdf> [Consulta: 17 agosto 2015].
- LA JORNADA (2012). "Acusa el IFAI a la SPF de ser "omisa" en sancionar a servidores públicos incumplidos", 3 de agosto. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2012/08/03/politica/021n2pol>> [Consulta: 21 de junio de 2015].
- LA JORNADA (2012a). "La operación Monex encuadra en lavado de dinero: especialista", 12 de julio [en línea]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/12/politica/005n1pol>> [Consulta: 8 de julio de 2015].
- PROCESO (2006). "ASF: Provocará fallo de la SCJN que se dejen de auditar 10 mdp", 16 de agosto [en línea]. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/220354/2006/08/16/asf-provocara-fallo>>

- de-la-scjn-que-se-dejen-de-auditar-10-mdp/d> [Consulta: 23 de agosto de 2015].
- PROCESO (2009). “CFE: Corrupción que ahoga”, 25 de octubre [en línea]. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/83855/corrupcion-que-ahoga>>.
- PROCESO (2014). “La fructífera amistad Higa-Los Pinos”, 15 de noviembre [en línea]. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/387856/la-fructifera-amistad-higa-los-pinos>>.
- PWC (2009). *Encuesta Global sobre Delitos Económicos 2014* (Suplemento México) [en línea]. Disponible en: <<http://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/archivo/crimesurvey-mx.pdf>> [Consulta: 26 marzo 2013].
- PWC (2014). *Encuesta sobre Delitos Económicos 2014* (Suplemento México) [en línea]. Disponible en: <http://www.pwc.com/es_MX/mx/servicios-forenses/archivo/2015-04-encuesta-delitos.pdf> [Consulta: 17 agosto 2015].
- REFORMA (2015). “Octava evaluación al Presidente” [en línea]. Disponible en: <<http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=5808>> [Consulta: 02 de agosto 2015].
- REPORTE ÍNDIGO (2014). “En defensa de la tierra” [en línea]. Disponible en: <<http://m.reporteindigo.com/nota.php?id=87707>> [Consulta: 1 de mayo de 2015].
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (2014). “Ayotzinapa y la privatización de los aparatos represivos”. *Revolución Tres Punto Cero*, 1 de diciembre [en línea]. Disponible en: <<http://revoluciontrespuntocero.mx/ayotzinapa-y-la-privatizacion-de-los-aparatos-represivos/>> [Consulta: 8 de mayo de 2015].
- SANDOVAL BALLESTEROS, Irma E. (2015). “Mexico on the verge of political meltdown”. *Al Jazeera America*, 9 de enero [en línea]. Disponible en: <<http://america.aljazeera.com/opinions/2015/1/mexico-pena-nietocorruptionstudentsayotzinapa.html>> [Consulta: 8 de mayo de 2015].
- SIN EMBARGO (2013). “Los homicidios en los primeros 100 días de Peña Nieto: 4 mil 549... y podrían ser más, dice conteo de Zeta”, 15 de marzo [en línea]. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/15-03-2013/560479>> [Consulta: 21 de mayo de 2015].

- SIN EMBARGO (2013a). “Monex, ligado al lavado de dinero en Wachovia, al caso Yarrington, a Zhenli Ye Gon y... al PRI”, 5 de febrero [en línea]. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/05-02-2013/516111>> [Consulta: 12 de mayo de 2015].
- SIN EMBARGO (2015). “Van 57 410 homicidios dolosos en los 32 meses de EPN; estado de México es puntero”, 31 de agosto [en línea]. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/31-08-2015/1469628>> [Consulta: 2 de septiembre de 2015].
- SOMOS EL MEDIO (S.F.). Página web. Disponible en: <<http://www.somoselmedio.org/?p=1788>>.
- THE GUARDIAN (2012). “Mexico presidential runner-up alleges money laundering in election”, 19 de julio [en línea]. Disponible en: <<http://www.theguardian.com/world/2012/jul/19/lopez-obrador-election-money-laundering>> [Consulta: 3 de agosto de 2015].
- THE NEW YORK TIMES (2013). “Mexican official defends accuracy of data on organized crime”, 24 de mayo [en línea]. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2013/05/25/world/americas/mexican-official-defends-accuracy-of-data-on-organized-crime.html?ref=mexico&_r=3&_r=1> [Consulta: 19 de marzo de 2015].
- THE NEW YORK TIMES (2015). “Deals flow to contractor tied to Mexican president”, 30 de julio [en línea]. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2015/07/31/world/americas/mexican-presidents-ties-to-contractor-raise-questions.html?referrer=&_r=1> [Consulta: 10 de agosto de 2015].
- THE WALL STREET JOURNAL (2014). “US Marshals Service Personnel Dressed as Mexican Marines Pursue Cartel Bosses”, 21 de noviembre [en línea]. Disponible en: <<http://www.wsj.com/articles/u-s-marshals-service-personnel-dressed-as-mexican-marines-pursue-drug-cartel-bosses-1416595305>> [Consulta: 27 de julio de 2015].
- TRANSPARENCIA MEXICANA (2011). Informe Ejecutivo Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010 [en línea]. Disponible en: <<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-IN-CBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013). Corruption Perception Index 2012 [en línea]. Disponible en: <<http://cpi.transparency.org/cpi2012/>>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Página web. Disponible en:
<<http://www.transparency.org>>.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO-DIRECCIÓN
GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL (2012). “Corrupción,
problema institucional y político”. Boletín UNAM-DGCS, 757
[en línea]. Disponible en: <[http://www.dgcs.unam.mx/boletin/
bdboletin/2012_757.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_757.html)>.

La cruda realidad de la violencia de ayer, hoy y mañana

RENÉ ALEJANDRO JIMÉNEZ ORNELAS
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

DALIA REYES GARCÍA
Facultad de Ciencias, UNAM

La violencia¹ es un problema que se manifiesta continuamente y cada vez con mayor frecuencia en nuestra sociedad mexicana. La última década ha visto un decaimiento histórico de la paz mundial y nacional, interrumpiendo de esta manera las mejoras que ocurrieron desde la segunda guerra mundial, situación que ha repercutido gravemente en la calidad de vida de los habitantes, tal como lo reportó el Índice de Paz Global (2016), elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz (que entiende el concepto de paz como “ausencia de violencia o temor a la misma”) donde en 2016, coloca a México en la posición 140 de 163 países, situándose dos lugares por debajo de la posición que ocupaba en 2015 (138). Esto ubica a la nación dentro del grupo de los Estados con menores índices de desarrollo o que viven conflictos o serias crisis humanitarias, como Myanmar (lugar 115), Ruanda (lugar 128), Etiopía (lugar 119) o Ucrania (lugar 156). Además, lo posiciona como el tercer país menos pacífico del continente americano, apenas por debajo de Venezuela y Colombia, que ocupan el lugar 143 y 147, respectivamente.

¹ La violencia es agresividad alterada, principalmente por diversos tipos de factores (en particular, socioculturales) que le quitan el carácter indeliberado y la vuelven una conducta intencional y dañina (Sanmartín, *et al.*, 2010).

Lo anterior es solamente el panorama del deterioro del país ocasionado por la creciente violencia. Estos patrones violentos se reproducen y recrudecen con facilidad en escenas sanguinarias alarmantes por su grado de crueldad, que terminan por imprimirse en el imaginario social como una manera “normal” y común de estar situados como espectadores o como actores de un fenómeno que no cesa y que se vislumbra como una realidad cotidiana. Además de ello, sabotea la funcionalidad de la seguridad pública en el país, que debe entenderse como un derecho que el Estado debe garantizar a sus habitantes, ciudadanos y extranjeros (residentes y turistas) para el ejercicio pacífico de todos sus derechos, sin tener que sufrir el avasallamiento por parte de terceros y, en caso de que esto suceda, tener la convicción de que el Estado, a través de sus fuerzas de seguridad, actuará razonablemente contra quienes no cumplen las normas establecidas, en resguardo de las víctimas (UNAM-IIJ, 2013).

Por lo anterior, el presente escrito construye un análisis de algunas manifestaciones de violencia a través de sus consecuencias sociodemográficas y culturales. En primera instancia es importante entender que la violencia que enfrenta México no es un fenómeno reciente, ya que la historia demuestra que su auge se remonta a un siglo atrás y, al mismo tiempo, es producto de hechos concretos sucedidos durante las más recientes administraciones políticas. Del mismo modo, este escrito se da a la tarea de realizar un análisis de los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; con ello no se intenta dar un “recuento de los daños”, más bien retoma estos dos sexenios como base para desarrollar el objetivo de este apunte, que es mostrar el escenario a partir del auge (2006) y el panorama futuro (2035) de los fenómenos de desplazamientos forzados internos, desaparición forzada y homicidios. Las proyecciones realizadas para el 2035 se llevaron a cabo mediante el método de regresión simple, con base en las variables predictivas de la información recabada sobre las estadísticas de estos fenómenos en México.

Sin embargo, las cifras que se reportan en cuanto a los desplazamientos forzados son estimaciones. Lo que representa un reto enorme para el estudio de este fenómeno. Pues, aunque se puede especular sobre su incidencia a 2035, aun no se consigue desentrañar el problema, debido a los múltiples factores que lo provocan. Por ejemplo, en el caso de los

desplazamientos provocados por causas relacionadas con la violencia, son indirectamente afectados por cuestiones políticas, de legislación o de seguridad que cambian constantemente.

Así, los múltiples factores que origina el fenómeno de desplazamientos forzados, afectan entre tanto a su medición, pues esta se torna inexacta, y qué decir de sus proyecciones, hecho que nos permitiría focalizar el problema, atenderlo y consecuentemente prevenirlo. Con esta última hipótesis, se proyectará la incidencia del fenómeno en México al 2035 y se replicará para Colombia en los años 2010, 2011, 2012; esto, con el objetivo de hacer una comparación tanto metodológica como de incidencia, pues este país sudamericano concentra cifras muy altas en cuanto a desplazamientos forzados se refiere.

Las implicaciones metodológicas para las proyecciones de desapariciones forzados son similares a las de desplazamientos forzados; pues en ambas se carece de datos precisos que den cuenta del número real de implicados, ya que en algunos casos se tipifica como secuestro, homicidio, privación ilegal de la libertad o abuso de autoridad, lo que limita a conocer las cifras exactas de desaparecidos de manera forzada. Además, este delito solamente se encuentra tipificado en nueve estados, así como en el Código Penal Federal. Esto provoca inconsistencia en los datos lo que impide realizar una proyección confiable del fenómeno para 2035.

Para el caso de la proyección para los homicidios en México para 2035, se tomaron datos del periodo de 2006 a 2014. En el cual se encontró una curva que marca una tendencia al alza, que parece disminuir en el 2012. Lo que podría interpretarse como un hecho positivo; no obstante, esto podría tener otras implicaciones más escabrosas que indiquen que actualmente existe un manejo y control de la información por parte de las autoridades; además que en 2012 inició un nuevo sexenio y un cambio total en el régimen político.

Finalmente, cabe aclarar una vez más que el objetivo es responder a la pregunta: ¿Qué hay que esperar en materia de violencia e inseguridad para los próximos veinte años (2035)?; sin embargo, no es tarea de este escrito dar falsas promesas ni mucho menos dar inverosímiles esperanzas así que lo que se presenta a continuación probablemente quede como posibles escenarios.

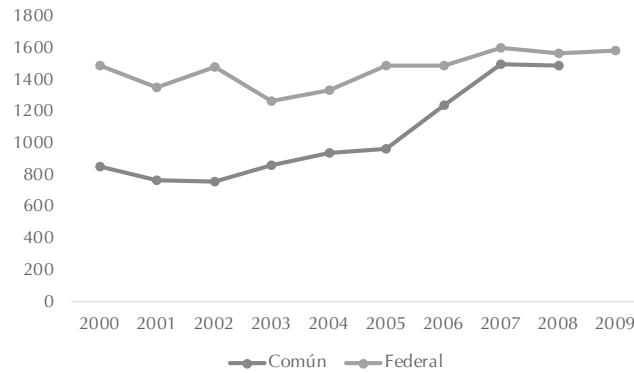
MÉXICO: LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA ACTUAL DERIVADA
DE LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Lo que se evidencia en la gráfica 1 es un incremento en los índices delictivos en México, que a su vez se explica con el alza en los índices de violencia nacionales; es decir, el año 2000 ocurrieron 71 365 270 delitos en todo el mundo, de los cuales, tan sólo veinte países concentraron 80% de los crímenes y de esa veintena, México ocupó el lugar 16 (Jacorzynski, 2002); sin embargo, este crudo panorama se continuó intensificando al paso de los años, pues para 2006 las cifras eran exorbitantes, pero la población se mostraba convencida de que se combatiría y consecuentemente se reduciría la violencia en el país con las estrategias que se plantearon cuando el Estado (que era regido por el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa), se dio a la tarea de combatir al crimen organizado, pues este hecho se consideró inédito, ya que si bien, ni el narcotráfico ni la lucha de los gobiernos mexicanos para erradicarlo o contenerlo eran nuevos, ningún Presidente había apostado a un ataque frontal (centrado en medios policiacos y militares) como lo hizo Felipe Calderón a través de la “guerra contra el narcotráfico”² (Morales, 2011). Actualmente se entiende que esto nunca fue una posible solución al problema de violencia por el que atravesaba el país.

Por razones obvias, la guerra contra el narcotráfico no sólo no cumplió con el objetivo trazado, el cual consistía en abatir la inseguridad y la violencia, sino que, por el contrario, dirigió al Ejército a zonas urbanas y causó la muerte de aproximadamente setenta mil personas durante ese sexenio (2006-2012) (Rosen y Zepeda, 2014), como consecuencia de enfrentamientos entre bandas del crimen organizado, y entre éstas y las fuerzas de seguridad.

² Esta “guerra” que es considerada un enfrentamiento armado entre el Estado mexicano y sus fuerzas armadas conformadas por el Ejército Mexicano, la armada, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República (PGR), y la Agencia Federal de Investigación (AFI) contra los cárteles de narcotráfico de México. Este acontecimiento inició solamente como un combate contra el crimen organizado en el estado de Michoacán (o, en otras palabras, contra el cártel de la Familia Michoacana), el día 11 de diciembre de 2006 cuando el presidente Calderón declaró que se empezarían a realizar combates contra el ya mencionado grupo delictivo. Fue después de estos eventos cuando se declaró el combate a todos los cárteles de la droga en México (Mejía, 2012).

GRÁFICA 1
DELITOS REPORTADOS A LAS AUTORIDADES POR CADA 100 MIL
HABITANTES, SEGÚN COMPETENCIA



FUENTE: Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia. Para 2000-2007 con información de la Procuraduría General de la República en informes del Gobierno Federal y de las procuradurías generales de justicia estatales, reportada en los anuarios estadísticos de los estados del Inegi; para 2008 y 2009, SNSP.

A mitad del sexenio calderonista, la ola de violencia era más que perceptible y la población demandaba un país seguro, pues esta misma en su mayoría pasó de ser el espectador a ser la víctima (cuadro 1).

A la fecha, se analizan las causas que provocaron que la estrategia de Felipe Calderón se cayera en pedazos; pues sus consecuencias ahora más que nunca han permeado dentro de la sociedad, que vive el declive de la fractura de la seguridad del país. Pues aun cuando “la relación entre Estado y narcotráfico en México fue siempre polivalente y que a lo largo de décadas hubo campañas de oposición y antagonismo directo, estrategias de convivencia pacífica y alianzas de los gobiernos con algunos grupos criminales para luchar contra enemigos comunes” (Velasco, 2005: 106), nunca hubo tantas manifestaciones y conatos derivados de la violencia como las que se viven hoy en día.

Por lo demás parece ser que las secuelas del gobierno calderonista siguen latentes, los registros han demostrado que de entre las múltiples consecuencias que acarrió consigo la “nefasta” guerra contra el narcotráfico, en tres de ellas las cifras de incidencia se dispararon exponencialmente durante este sexenio y a la fecha, se le ha otorgado la debida atención y son los *homicidios*, los *desplazamientos forzados* y la

CUADRO 1
PERCEPCIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE LOS DELITOS EN MÉXICO 2009

<i>Población de 18 y más, por entidad federativa según percepción del comportamiento de los delitos y su distribución porcentual, 2009</i>					
<i>Entidad Federativa</i>	<i>Población de 18 años y más</i>	<i>Percepción del comportamiento de los delitos</i>			
		<i>Aumentó</i>	<i>Disminuyó</i>	<i>Sigue igual</i>	<i>No sabe</i>
Estados Unidos Mexicanos	71 483 902	61.7	11.2	25.1	1.9
Aguascalientes	742 372	65.3	10.2	22.8	1.7
Baja California	2 214 328	62.7	14.7	21.4	1.2
Baja California Sur	402 996	60.8	8.6	27.5	3.1
Campeche	526 933	35.7	21.9	37.5	4.9
Coahuila de Zaragoza	1 760 731	65.5	11.1	21.8	1.5
Colima	418 239	70.7	9.1	18.9	1.3
Chiapas	2 713 564	32.3	28.2	36.7	2.8
Chihuahua	2 307 505	80.9	4.9	12.5	1.7
Distrito Federal	6 462 131	67.3	5.6	25.5	1.6
Durango	1 015 703	73.3	9.8	15.3	1.1
Guanajuato	3 218 298	57.9	14.2	26.9	1
Guerrero	1 960 481	68.7	10.5	18.7	2.1
Hidalgo	1 544 947	57.2	12.8	28.6	1.4
Jalisco	4 540 091	63.6	10.8	23.4	2.2
México	10 138 102	63	8.7	27.2	1.1
Michoacan de Ocampo	2 497 301	60.5	16.2	21	2.4
Morelos	1 133 124	71.1	6.9	20.5	1.4
Nayarit	636 897	66	10.4	21.2	2.4
Nuevo León	3 130 661	72.7	10.6	15.4	1.4
Oaxaca	2 209 291	49.9	13.1	35.2	1.8
Puebla	3 585 320	53.7	12.2	30.1	4
Querétaro de Arteaga	1 164 671	46.5	13.2	38.7	1.6
Quintana Roo	928 869	68.3	6.5	22.9	2.3
San Luis Potosí	1 588 152	68.3	8.9	21	1.8
Sinaloa	1 758 149	76.7	7.1	14.8	1.4
Sonora	1 653 218	68.9	5.8	23.6	1.7
Tabasco	1 331 726	59.6	12.3	25.1	2.9
Tamaulipas	2 138 532	68.6	9.2	20.7	1.5
Tlaxcala	738 632	45.2	12.7	40.4	1.7
Veracruz de Ignacio de la Llave	4 846 498	53.8	13.7	29.2	3.4
Yucatán	1 288 231	43	21	33.2	2.8
Zacatecas	888 209	65.2	10.1	21.5	3.2

FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2010.

desaparición forzada, los cuales comparten la misma médula de origen y manifestación, la violencia.

Ahora bien, si el fracaso de la guerra hubiera sido entendido a su debido tiempo, incluso al término del sexenio de Felipe Calderón, probablemente el panorama se vislumbraería diferente. Pero lo anterior sólo queda como una referencia hipotética; pues para 2012 y con el término de un sexenio e inicios de otro el Presidente electo, “Enrique Peña Nieto, prometió adoptar una nueva estrategia contra los carteles del narcotráfico que existían en ese momento en el país, pues con la forma categórica en la que él y sus ministros identificaron los fracasos de la estrategia de Calderón (la cual dependió casi exclusivamente del uso de fuerzas de seguridad abusivas y mal preparadas para combatir la delincuencia organizada) generó esperanzas de que se pudiera abordar el problema desde otro enfoque” (Steinberg, 2013); sin embargo, se continúa a la expectativa de resultados favorables para la estabilidad de la seguridad del país.

El presidente Peña Nieto compara las cifras de 2014 con el último año de Felipe Calderón para sostener que la violencia va a la baja, pero la comparación con el mismo periodo de arranque de sexenio calderonista muestra claramente más muertes violentas en el país. Debido a que la mayoría de los medios han silenciado o disminuido la cobertura de los temas de violencia y no sólo eso, sino que en general la información que circula en el país (estadísticas, noticieros, redes sociales, periódicos, etc.), a pesar de que fungen como un producto de consumo masivo, no ponen al descubierto el panorama mediático actual; esto es, sacrifican valores como la objetividad y veracidad de cifras, noticias, datos, etc., para mejorar los índices de seguridad y paz en México debido al control que tienen quienes lideran los sectores económicos, políticos, sociales e incluso culturales del país, con el objeto de que cada persona genere su propio criterio, a través de situarlo en un contexto de seguridad alentador (Ricaurte, 2009).

Cabe señalar que pese al esfuerzo por mantener oculta la información sobre las consecuencias que ha traído consigo la fuerte ola de violencia, cada día parecen tener menos influencia, pues la violencia en México está recorriendo las calles, hogares, parques, etc., y la población que ha sido víctima incrementa día con día.

LAS SECUELAS DE LA “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO”

Como se ha mencionado, son diversas las secuelas que dejó la guerra contra el narcotráfico, pues la historia y Daniel Gómez, un ex agente de la agencia antidrogas de Estados Unidos (DEA), demuestran que fueron cerca de 80 mil personas asesinadas en México durante esta guerra, en tan sólo ocho años. Y para dar un ejemplo de la gravedad de esta cifra se puede comparar con la cantidad de 58 mil estadounidenses que fueron asesinados en diez años de intervención de Estados Unidos en Vietnam (*Sin Embargo*, 2013), estos datos revelan el panorama desolador por el cual atraviesa la nación mexicana. Lo anterior implica que no fueron los fenómenos de desplazamientos forzados, desaparición forzada y homicidios los únicos que alcanzaron su auge durante este periodo; sin embargo, la decisión de enfocar la atención a ellos, se deriva de su normalización a causa del volumen de su incidencia, así como de la falta de interés que se tiene para avanzar en la identificación focalizada de estos problemas a nivel local y nacional.

A continuación, se presentará un breve estudio en torno a los fenómenos de desplazamientos forzados, desaparición forzada y homicidios. Se pide paciencia al lector pues este comprende el antecedente histórico y sus cifras o tasas de incidencia a partir de 2006; finalmente, se presentará el panorama que se vislumbra a 2035 para los tres fenómenos.

DESPLAZAMIENTOS FORZADOS EN MÉXICO

México es un país que debido a su ubicación geográfica tiene una diversidad de procesos migratorios y movimientos poblacionales. Se estima que un millón de mexicanos documentados y no documentados migran hacia Estados Unidos cada año. A esta cifra se le suman los aproximadamente 400 mil mexicanos repatriados anualmente de la Unión Americana según datos del Instituto Nacional de Migración (INM). Estos números han convertido a la frontera entre México y EU en la más transitada del mundo y a su vez a México en un país con una excepcional dinámica migratoria (OIM, 2014).³

³ OIM, Hechos y Cifras (2014).

Desde hace tiempo, al gobierno de México, instituciones académicas e institutos encargados del análisis de las estadísticas poblacionales, entre otros, les ha sido de suma importancia enfocar su atención en las causas y consecuencias que acarrea el desplazamiento de la población; pues hay que entender que dichos procesos son interdependientes y variados. Y que entre ellos se destacan la migración temporal o definitiva (rural-rural, rural-urbana, internacional, interestatal, intermunicipal, intramunicipal, movilidad cotidiana internacional, migración de tránsito hacia Estados Unidos, de colonización, etc.) las cuales pueden ser producto de las condiciones económicas, de la violencia extraeconómica, pero también de desastres naturales (Rebón, 2001: 17). Ahora bien, existe un fenómeno de desplazamiento poblacional del cual se conoce muy poco, pues no ha sido debidamente abordado y documentado, este es el *desplazamiento o desalojo forzado*.

Un desplazamiento o desalojo forzado, de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), es el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos.

Si bien la guerra contra el narcotráfico obligó y hasta el momento continúa obligando a miles de personas a desplazarse de manera involuntaria de la ranchería, pueblo, barrio que habitan, familias, etc., para dirigirse hacia regiones más seguras como único recurso de sobrevivencia frente a los regímenes de violencia interna que se viven en el país; sin embargo, esta no es la única causa, existen una gran cantidad de ellas, entre las que destacan:

- Por conflicto armado.
- Por violencia generalizada.
- Por violación de derechos humanos o derecho internacional humanitario.
- Por delincuencia organizada.
- Por conflicto social, ocasionado por creencias religiosas, por origen étnico o nacional, por identificación política, por opiniones, o cualquier otra que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- Por discriminación e intolerancia motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la orientación sexual y la diversidad de género, el estado civil, o cualquier otra que atente en contra de la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
- Por disputas por tierras y/o recursos naturales.
- Por la ejecución inadecuada de proyectos de desarrollo que provoquen violaciones a los derechos humanos.
- Por desastres o contingencias socio-ambientales.

Por otro lado, es importante especificar que existen varios tipos de desplazamientos que van acorde a las causas que lo propician; ya que mientras en algunos casos se hace por gusto y elección (desplazamiento voluntario), en otros se hace por sobrevivencia y necesidad (desplazamiento forzado); así mismo se contempla la posibilidad de cruzar las barreras fronterizas (externo) o de cambiarse de residencia, pero continuar viviendo en el mismo país (interno).

Este trabajo, sólo se enfocará específicamente en el análisis de los desplazamientos que se suscitan de manera forzada y son internos. Pues es un campo del que se sabe poco y hasta el momento no existen cifras oficiales, a pesar de que el desplazamiento forzado en México es una realidad y sus raíces están más que arraigadas en el tejido de la estructura económica, política y social del país.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) define como desplazados internos a:

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (ACNUR, 1998); en otras palabras, continúan residiendo en el mismo país.

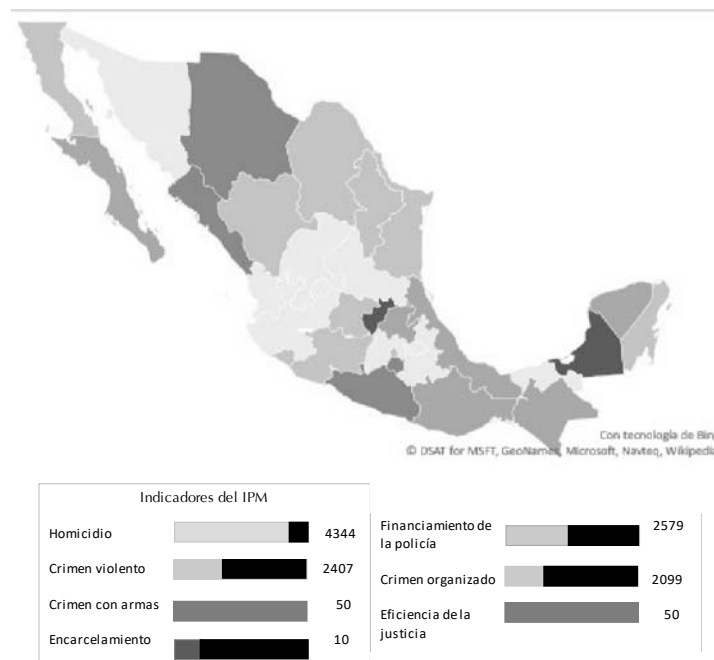
La evidente presencia del desplazamiento interno forzado en México despierta muchas interrogantes, pues, aunque no es un fenómeno “nuevo”, su auge se está intensificando, por lo que consecuentemente

esta investigación se ha dado a la tarea de contestar a la siguiente cuestión: ¿De dónde provienen y a dónde van los desplazados?

Con el objetivo de brindar algunos instrumentos que sirvan para comprender la manifestación de los desplazamientos forzados en los estados de México donde existe una mayor incidencia; en primera instancia, resulta de suma importancia comprender el cambio en el panorama nacional con respecto al fenómeno de la violencia, pues con anterioridad se ha señalado que es esta la vértebra del origen del desplazamiento forzado.

Como se observa en el mapa 1, las entidades menos pacíficas, encabezados por Chihuahua y Sinaloa se ubican en el norte del país, le sigue Guerrero, Durango, Coahuila, Nuevo León, Baja California, Tamaulipas, Colima, Michoacán, Guanajuato y Quintana Roo. Esta situación permite encontrar una tendencia lógica del comportamiento

MAPA 1
ÍNDICE DE PAZ DE MÉXICO 2012



FUENTE: Índice de la Paz en México.

del fenómeno del desplazamiento forzado, pues no es casualidad que justamente en los estados donde existe más violencia sea donde se presente con mayor frecuencia dicho suceso, esto de acuerdo con el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés, 2010).

Los estados que presentan más casos de desplazamiento interno, como consecuencia de los enfrentamientos entre los cárteles del narcotráfico y la respuesta militar del gobierno de Felipe Calderón son: Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Guerrero y Michoacán (en la zona de Tierra Caliente, se registran más de 10 mil personas desplazadas hasta 2010). La cantidad de personas que han dejado su hogar o su comunidad a causa del incremento de la violencia por la lucha entre los cárteles y las fuerzas de seguridad para diciembre de 2010 era de 230 mil aproximadamente, de las cuales se estima que 115 mil se desplazaron sin haber cruzado fronteras (Benavides y Patargo, 2012).

En México, el número de personas desplazadas por la inseguridad asciende a 281 mil, la mayoría en un periodo que abarca de 2009 a diciembre 2014; incluye a 30 mil movidos a raíz del levantamiento zapatista en Chiapas en 1994, además de los acosados por intolerancia religiosa (Rubio, 2014).

Es importante señalar que las cifras que se reportan en cuanto a los desplazamientos forzados son meramente relativas, pues hasta la fecha no existen indicadores que precisen el conteo de la cantidad de personas que han tenido que abandonar sus hogares por la violencia que se suscita en el entorno en el cual habitan. Esto representa un reto enorme para el estudio de este fenómeno, ya que uno podría adelantarse e incluso proyectar el fenómeno en su incidencia al año 2035 como es el objetivo, pero no se pretende dar simples hipótesis; pues (como se mencionó anteriormente), además de la violencia existen diferentes causas que motivan al fenómeno del desplazamiento forzado; mismas que son factores determinantes en el comportamiento de la cantidad de desplazamientos que se suscitan en una determinada región. Sin embargo, muchas de estas razones son variables que dependen absolutamente del tiempo. Por ejemplo, el desplazamiento forzado a causa de una contingencia ambiental, este es un tipo de desplazamiento provocado por un factor natural y aunque puede ser

MAPA 2
ZONAS DE DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN MÉXICO, 2010



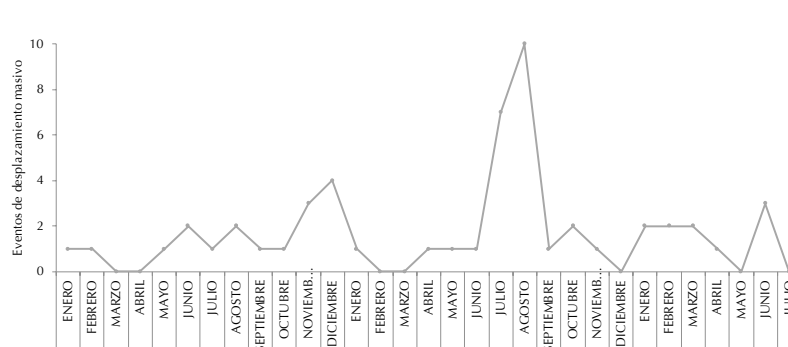
FUENTE: Basado en los datos del Internal Displacement Monitoring Centre Mexico. Displacement due to criminal and comunal violence. Disponible en: <www.internaldisplacement.org/>.

predicho, no se puede suponer constante una contingencia ambiental y mucho menos en un plazo de veinte años, ya que se estarían subestimando muchas de las condiciones climáticas e incluso sociales que pueden ocurrir en el país, lo que hace que una estimación en periodos prolongados de tiempo no sea más que una operación sin sentido ni realidad.

En el caso de los desplazamientos provocados por causas que se relacionan con la violencia, tampoco es posible hacer proyecciones al respecto, ya que día con día cambian las condiciones en el país en cuestiones de política, legislación, seguridad, entre muchas otras variables susceptibles al paso del tiempo. Además de que la escasa información que se tiene de este fenómeno, sólo permite hacer proyecciones con un alto margen de error.

El tema de la escasez de información que se tiene con respecto al número real de desplazamientos forzados es uno de los grandes impedimentos que afecta en las cuestiones metodológicas, pues para poder hacer una proyección a largo plazo es necesario tener al menos una serie de registros en intervalos de tiempo periódicos.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DE CASOS DE DESPLAZAMIENTO EN EL TIEMPO 2014



FUENTE: Rubio (2014). "Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana".

En la gráfica 2 (Rubio, 2014) se observa que el desplazamiento ha seguido un comportamiento no estable en el tiempo lo que es otro impedimento para poder realizar las predicciones del fenómeno.

En el caso de México, la cuantificación de incidencia de los desplazamientos forzados sirve apenas para dimensionar el problema, pues cabe señalar que este tipo de fenómenos migratorios siempre tienen un sesgo muy alto debido a que muchos niegan haberlo hecho por temor a represalias.

En el país, el análisis que a la fecha se le ha dado al desplazamiento forzado lo pone en un escenario multifactorial, es decir, la información que se tiene no permite ubicar un único factor determinístico que predomine en su origen, independientemente de la causa de su naturaleza, por tal razón, en el cuadro 2, se enlistan algunas de las variables que dentro de este estudio se consideraron como directamente influyentes en la manifestación del fenómeno.

Las imposibilidades de predecir las variables no determinísticas hacen que cualquier intento por proyectar a futuro el número de desplazamientos se vuelva inexacto; sin embargo, como un ejercicio estadístico, en el cuadro 3 se presenta la proyección del fenómeno hacia el 2035 con las cifras de los años 1995, 2010, 2012 y 2015.⁴

⁴ Cifras disponibles extraídas de diferentes fuentes no oficiales.

CUADRO 2
VARIABLES INFLUYENTES EN EL FENÓMENO
DE DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

<i>Variables necesarias</i>	<i>Variables con las que se cuenta</i>	<i>Variables que influyen en el fenómeno y no son predecibles</i>
Periodo determinado de tiempo	Periodo determinado de tiempo	La implementación de nuevas políticas públicas
Periodos continuos de información durante los últimos 20 años	Número de desaparecidos (datos no oficiales y no continuos)	Desarrollo económico Tipificación del delito
Información robusta*	Herramientas estadísticas	Acceso a la información pública y transparencia
Información recopilada con reconocimiento de alguna autoridad (datos oficiales)		La situación de violencia en el país Condiciones de inseguridad Movimientos sociales
Herramientas estadísticas		Crecimiento poblacional Desarrollo urbano

FUENTE: Elaboración propia.

*Se refiere a que provenga de fuentes fidedignas y que no tenga grandes variaciones.

Con base en los datos del cuadro 3 se ajustó la curva de regresión (gráfica 3), misma que es válida si la tendencia del número de desplazados continúa incrementando para el 2035; asimismo, se supone una tasa de crecimiento que va al alza, lo que arroja una estimación de entre 1 100 000 y 1 200 000 personas desplazadas de su hogar por violencia para el 2035.

Para mostrar que realizar proyecciones sobre este tipo de fenómenos es muy inexacto, se aplicará el método que se utilizó en las estimaciones de México a 2035 pero ahora para Colombia en 2010, 2011, 2012, considerando los datos⁵ de los años anteriores para posteriormente realizar el comparativo entre los datos reales.

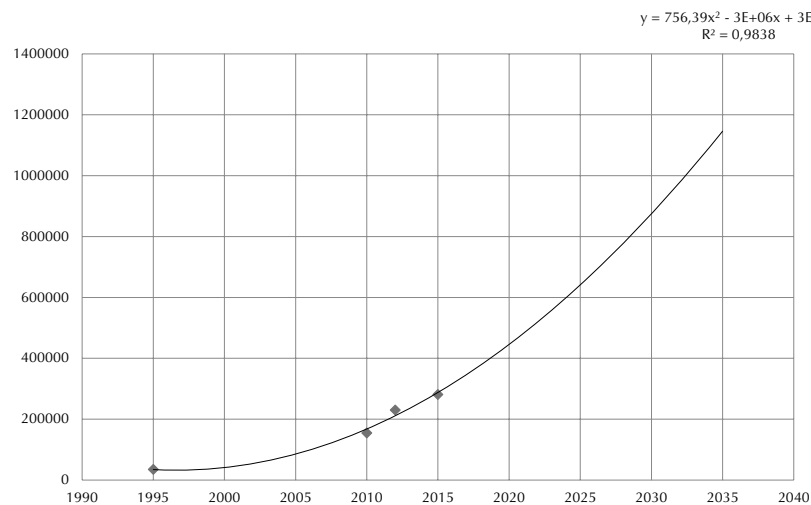
⁵ Datos de la Consultoría para los Derechos Humanos.

CUADRO 3
DESPLAZADOS FORZADOS EN MÉXICO

<i>Año</i>	<i>Número de desplazados forzados en México</i>
1995	35 000
2010	155 000
2012	230 000
2015	281 400

FUENTE: Elaboración propia.

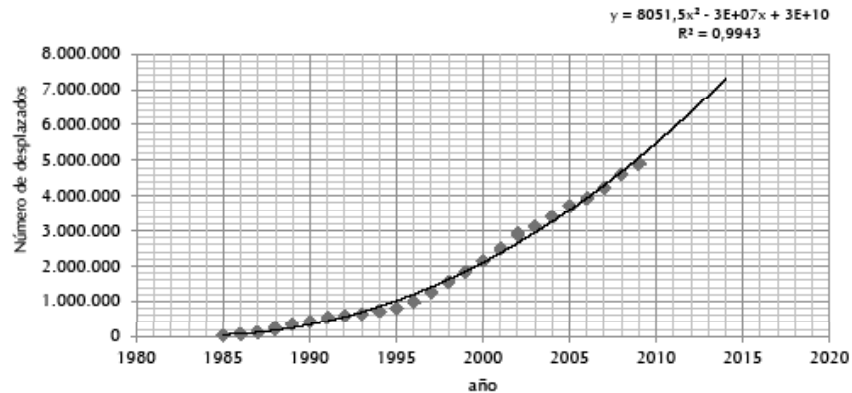
GRÁFICA 3
CURVA AJUSTADA DEL NÚMERO DE DESPLAZAMIENTOS FORZADOS EN MÉXICO A 2035



FUENTE: Elaboración propia.

En el caso de Colombia, el desplazamiento es un fenómeno de ocurrencia común y que ha venido presentándose de manera continua en las últimas décadas; sin embargo (y en comparación con México), ha sido reconocido por el gobierno como un problema social de alto impacto con la finalidad de atenderlo y a la brevedad lograr su erradicación. Por lo anterior, las cifras que se tienen de los desplazamientos forzados en Colombia, muestran un menor margen de error, pues sus

GRÁFICA 4
CURVA AJUSTADA DEL NÚMERO DE DESPLAZAMIENTOS FORZADOS
EN COLOMBIA A 2015



FUENTE: Elaboración propia.

registros datan de 1989 a la fecha, como un fenómeno tipificado y reconocido desde su naturaleza (gráfica 4).

Pese a que los datos encontrados para Colombia están bien organizados y se ubican en intervalos de tiempo continuos, en los resultados obtenidos se puede observar una evidente sobreestimación de la cantidad de desplazados por año (cuadro 4).

Cabe señalar que la comparación que se hizo entre las cifras de México y Colombia, sólo tiene como finalidad mostrar de una manera práctica y con datos reales, las carencias que genera el hecho de hacer proyecciones en fenómenos de los que se sabe poco y que además no se ha encontrado la constante determinística en su auge en un periodo de tiempo determinado.

Así (y por lo obtenido), se puede afirmar que el hecho de proyectar a largo plazo un fenómeno como el desplazamiento forzado no permite determinar el comportamiento del mismo, ya que conforme va aumentando el periodo de tiempo, las estimaciones que se hacen a través de una proyección se alejan cada vez más de la realidad, pues no se consideran muchos de los factores que influyen directamente en el problema como lo son los sociales, culturales, políticos e incluso económicos.

CUADRO 4
CUADRO COMPARATIVO DEL NÚMERO DE DESPLAZADOS
FORZADOS PROYECTADOS EN COLOMBIA Y DEL REGISTRADO

<i>Año</i>	<i>Proyección</i>	<i>Registros</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Error relativo %</i>
2010	5 400 000	5 186 260	213 740	4.12
2011	5 900 000	5 445 406	454 594	8.34
2012	6 400 000	5 707 313	692 687	12.13

FUENTE: Elaboración propia.

Es evidente que queda mucho por hacer, pues a pesar de que se han tomado algunas medidas, como la creación del Centro de Documentación de Desplazamiento Interno Forzado en México, a cargo del Instituto Mora, o la promulgación de la llamada ley de víctimas no han sido acciones suficientes. El Centro de Documentación de Desplazamiento Interno Forzado en México no tiene los registros de los desplazamientos de manera accesible a todo público y la aplicación de la ley todavía no surge los efectos deseados, esta situación es la que hace imperativo el hecho de estudiar más a fondo el fenómeno de desplazamientos forzados y que se le ponga mayor atención ya que de 2011-2014, según cifras de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos ha habido más de 281 mil desplazamientos forzados lo cual es alarmante para el país; pues este tipo de fenómenos generan desestabilidad en muchos ámbitos de la sociedad.

DESAPARICIÓN FORZADA EN MÉXICO

La desaparición forzada de personas es una trágica práctica gubernamental desarrollada al comienzo de la década de los sesenta, básicamente se origina cuando hay motivos razonables para creer que una persona ha sido detenida por las autoridades o con su consentimiento, y las mismas niegan tal hecho. Desde esos tiempos, el término “desapariciones forzadas o involuntarias de personas” ha cambiado de acepción con respecto a aquella primera época nazi, volviéndose

un medio de represión política. Los desaparecidos no son más aquellos cuyo paradero es desconocido durante y a causa de un conflicto armado. Por ello, los países latinos empiezan a considerar que las “formas más recientes, extendidas, graves, crueles y sucesivas de violación de los derechos humanos, están representadas por las desapariciones, llevados a cabo por agentes del Estado o grupos organizados de particulares que obran con su apoyo o tolerancia (Parayre, 2012: 26).

Producto de una política continental de dominación, las desapariciones no son un rasgo exclusivo de las dictaduras militares, ya que incluso en países con gobiernos civiles electos como México, Colombia y Perú son o han sido escenarios del auge de este fenómeno.

Los estados americanos elaboraron en el proyecto de Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas una nueva definición que resulta más precisa, que tiene su fuente en el tercer párrafo del preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas (Resolución 47/133) y es descriptiva de los elementos de la desaparición; para que exista desaparición forzada de una persona se requiere, en virtud del artículo 2:

- a) Que se haya privado a una persona de la libertad en cualquier forma.
- b) Que esa privación de libertad haya sido ejecutada por agentes del Estado o personas o grupos de personas que actúan con su autorización, apoyo o aquiescencia.
- c) Que la privación de la libertad haya sido seguida de la falta de información o negativa a reconocer la privación de libertad o de informar sobre el paradero de las personas.
- d) Que a consecuencia de lo anterior se haya impedido a la persona ejercer los recursos legales y las garantías procesales pendientes.

Por su parte, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas define el término *desaparición forzada* de la siguiente forma:

Que se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna u otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o in-

directo, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley.⁶

Erróneamente se tiende a confundir el termino desaparición forzada con secuestro y aunque sustancialmente en el mundo real son lo mismo, una privación ilegal de la libertad, la diferencia radica en que la desaparición forzada se lleva a cabo por parte de un funcionario público.

La desaparición forzada de personas es un fenómeno social real e inminente, y como ya se ha mencionado, no privativo de la sociedad mexicana. Los antecedentes de este fenómeno en el país, datan de varias décadas atrás pues de acuerdo con la historia, terminada la Revolución Mexicana, el descontento aún era generalizado en diversos sectores de la población y los caciques enfrentaban estos hechos con el apoyo y auxilio de las autoridades municipales, estatales y federales, las cuales cada vez utilizaban con mayor frecuencia la fuerza del Ejército para reprimir.

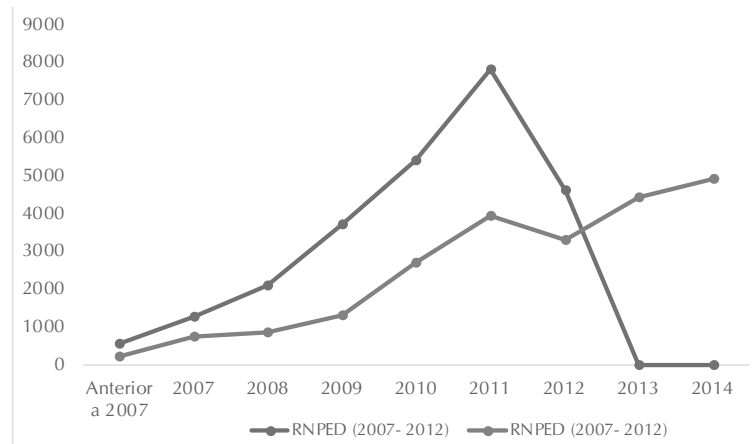
Más adelante, a principios del mes de julio de 1968, en la ciudad capital se desarrolló un enfrentamiento más entre estudiantes pertenecientes a las vocacionales 2 y 5 del Instituto Politécnico Nacional, con la preparatoria particular Isaac Ochoterena y con el pretexto de controlar dicha reyerta, los estudiantes fueron reprimidos por autoridades públicas con gases lacrimógenos y macanas, estos hechos crecieron de tal manera que el 2 de octubre de 1968 en la plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco, culminó con hechos de sangrientos. Posteriormente durante la “guerra sucia” en México desaparecieron 275 personas; sin embargo, las organizaciones no gubernamentales hablan de entre 1 500 y 3 000 desaparecidos.

El número de desaparecidos en el país a través del tiempo ha crecido de manera exponencial, situación que evidencia el grado de corrupción y del abuso del poder del que se valen las autoridades a cargo del mantenimiento de la ley y el orden.

Hoy en día, el fenómeno de la desaparición forzada se ha convertido en un tema de mucho interés en México, esto sobre todo porque el

⁶ Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/133 de 18 de diciembre 1992.

GRÁFICA 5
PERSONAS DESAPARECIDAS POR AÑO (2007-2014)



FUENTE: Proceso (2015). "Personas desaparecidas por año (2007-2014)". Disponible en: <<http://desaparecidos.proceso.com.mx/2/>>

26 de septiembre de 2014 fueron desaparecidos 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos, de Ayotzinapa, Guerrero, hecho que ha vuelto a dar visibilidad a la profunda crisis que el país enfrenta en materia de justicia y derechos humanos.

Cabe señalar que si bien dicho suceso ha puesto en tela de juicio el desinterés por parte del gobierno mexicano por atender el problema, este no debería concentrar toda la atención de la sociedad, pues a la fecha no son 43 los desaparecidos en el país sino cerca de 23 mil 272 casos oficialmente registrados entre enero de 2007 y octubre de 2014, periodo que comprende los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto (Proceso, 2015) (gráfica 5).

Durante el mandato Calderón se estima que desaparecieron o se extraviaron 7 827 personas, lo que equivale a seis personas diariamente (Proceso, 2015). Esta situación no fue atendida con justa prudencia, sino que al parecer fue ignorada, ya que en los dos primeros años del sexenio de Enrique Peña Nieto había 9 384 personas la desaparecidas o extraviadas, lo equivalente a 40% de los 23 272 casos de desaparición registrados (Proceso, 2015).

MAPA 3
NÚMERO DE DESAPARECIDOS POR ESTADO (RNPED 2007-2012)



FUENTE: *Proceso* (2015). "Personas desaparecidas por año (2007-2014)". Disponible en: <<http://desaparecidos.proceso.com.mx/2/>>.

De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) del sexenio de Felipe Calderón, se establece que cinco fueron las entidades federativas que concentraron 64% de los casos registrados como extraviados o desaparecidos en el país: Distrito Federal (29%), estado de México (11%), Tamaulipas (10.5%), Jalisco (8.5%) y Coahuila (5%) (*Proceso*, 2015).

Para el gobierno de Peña Nieto (RNPED 2007-2014) se registra un fuerte incremento en 2013; aunque 2014 fue el año donde se registra el mayor número de desaparecidos o extraviados de los últimos siete años: 4 936 de enero a octubre (*Proceso*, 2015).

Evidentemente, el fenómeno de la desaparición forzada no es reciente y todos los sucesos que se registran en la actualidad se suman a las víctimas que fueron desaparecidas de manera forzada en las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta.

Ahora bien, el objetivo de este apartado es sugerir la forma de identificar los factores que inciden y que propician la desaparición forzada en México. En primera instancia porque los registros de desaparición

MAPA 4
NÚMERO DE DESAPARECIDOS POR ESTADO (RNPED 2007-2014)



FUENTE: *Proceso* (2015). "Personas desaparecidas por año (2007-2014)". Disponible en: <<http://desaparecidos.proceso.com.mx/2/>>.

en el país son demasiados generales, es decir, las desapariciones forzadas se tipifican (para fines de estadísticas oficiales) como secuestro, homicidio, privación ilegal de la libertad o abuso de autoridad, lo que limita a conocer las cifras netas del número de desaparecidos de manera forzada; pues, actualmente este delito solamente se encuentra tipificado en nueve estados, así como en el Código Penal Federal.

Los estados que cuentan con dicho tipo penal son Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Oaxaca y Nayarit. En los casos de Chiapas y Guerrero el tipo penal no se encuentra en su Código Penal, sino que han adoptado leyes especiales en la materia. Cabe recalcar que aun cuando el delito de desaparición forzada de personas se encuentra tipificado en dichos instrumentos, ninguno de ellos contiene una definición adecuada y acorde al derecho internacional en la materia.⁷

⁷ Basado en el Marco Jurídico Mexicano en materia de Desaparición Forzada de personas. Disponible en: <<http://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/Marco-Juridico-Mexicano-en-Materia-de-Desaparicion-Forzada-de-Personas-GTSDFI.pdf>>.

Por ejemplo, el Código Penal Federal no contempla el hipotético en que el delito sea cometido por particulares con apoyo, autorización o aquiescencia del Estado.⁸ En este sentido, la definición del Código Penal Federal es limitativa a aquellos servidores públicos que cometan el ilícito de desaparición forzada de personas, lo que hace que se tengan datos demasiados sesgados e inconsistentes.

Una de las limitantes para poder lograr el objetivo de este estudio, el cual es proyectar el panorama del fenómeno al 2035, fue precisamente la inconsistencia de los datos que se encuentran registrados, pues al no encontrarse tipificado el delito en la mayoría de los códigos penales de las entidades de la República, las autoridades se han visto obligadas a encuadrar la conducta en diversos tipos penales con los que comparte elementos. En este caso, se habla (como se mencionó con anterioridad) de delitos tales como secuestro, homicidio, privación ilegal de la libertad o abuso de autoridad.

Ahora bien, con base al anexo metodológico⁹ utilizado para la proyección del comportamiento de los desplazamientos forzados, los datos necesarios para hacer un ejercicio similar en este apartado deberían ser los que aparecen en el cuadro 5.

La primera columna engloba las variables que se necesitan para realizar la proyección; la segunda muestra las variables con las que se cuenta, las cuales son bastante escasas; y la tercera columna, suponiendo que se tuvieran todas las variables de la columna 1, sugiere una serie de factores que deberían considerarse para hacer una buena proyección, es decir, que se apegue más a la realidad.

Por las razones que ya se han mencionado, es imposible mostrar un panorama del fenómeno al 2035, por lo que a manera de propuesta para lograr en un determinado momento un buen registro, tipificación y cuantificación de este delito, se plantea el esquema 1.

En este sentido, lo que debe buscarse es la creación de un registro nacional de detenidos que contemple todas aquellas instituciones capaces de generar una detención; esto es, policía en todos sus niveles (municipal, estatal y federal), Instituto Nacional de Migración, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Procuraduría

⁸ Código Penal Federal, artículo 215-A.

⁹ Consúltase al final de este escrito.

CUADRO 5
VARIABLES INFLUYENTES EN EL FENÓMENO
DE DESAPARICIÓN FORZADA

<i>Variables necesarias</i>	<i>Variables con las que se cuenta</i>	<i>Variables que influyen en el fenómeno y no son predecibles</i>
Periodo determinado de tiempo	Periodo determinado de tiempo	La implementación nue- vas políticas públicas
Periodos continuos de información durante los últimos 20 años	Herramientas estadísticas	Apertura gubernamental
		Desarrollo económico
Información robusta		Acceso a la información militar y policiaca
Información gubernamental		Legislación en materia de derechos humanos
Herramientas estadísticas		Limitaciones legales al Poder Judicial
		Condiciones de inseguridad
		La situación de violencia en el país
		Tipificación del delito

FUENTE: Elaboración propia.

ESQUEMA 1



FUENTE: Elaboración propia.

General de la República, así como las procuradurías locales. Lo más importante es que el registro pueda indicar qué autoridad llevó acabo la detención, quién la ordenó y dónde se encuentra detenida la persona. La creación de dicho registro generará y consolidará la confianza y la credibilidad de los ciudadanos en el servicio que el Estado debe proveer para buscar e identificar a desaparecidos.

La búsqueda de las personas desaparecidas es un compromiso del Estado que debe reflejarse en la implementación de medidas efectivas para la localización de toda persona que se encuentre extraviada, a fin de ubicar su paradero y prevenir la comisión del delito de desaparición forzada.¹⁰

LA SITUACIÓN DE LOS HOMICIDIOS EN MÉXICO

Hasta ahora, se revisó que la violencia es un fenómeno complejo que se manifiesta en una gran variedad de formas. A menudo se reaviva el interés por buscar una razón por la que los seres humanos cometen actos de violencia y la discusión sobre si estos actos pueden o no ser justificables moralmente. Hay manifestaciones de violencia que pueden causar la muerte; un claro ejemplo y posiblemente el más importante de este tipo de expresiones de violencia es el homicidio, cuya significación radica en el hecho de que puede ser considerado como una expresión de la extrema violencia que se vive o no en una determinada población, ya que priva de la vida a la víctima.¹¹

Hay múltiples formas de abordar lo que se conoce como homicidio, puesto que hay autores que presentan una variedad de tipos de homicidio diferentes, con el fin de definir exhaustivamente las características de este delito.

La forma más sencilla de definirlo es revisar el origen de la palabra “homicidio”, que viene del latín *homicidium*, cuyo significado es *homo*

¹⁰ Información extraída del Marco Jurídico Mexicano en materia de desaparición forzada de personas. Disponible en: <<http://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/Marco-Juridico-Mexicano-en-Materia-de-Desaparicion-Forzada-de-Personas-GTSDFI.pdf>>.

¹¹ Retomado del artículo de González-Pérez, Vega-López, Cabrera-Pivaral, Vega-López, De la Torre (2012).

(hombre) y *cidium* (matar); en un sentido más amplio, homicidio es “matar a un hombre”.¹² Con base en esto se formularon las siguientes definiciones que en la generalidad son muy parecidas, todas asocian la misma variable “muerte de un ser humano” con la acción llevada a cabo por una persona o grupo.

Pina (1999) entiende por homicidio al “delito consistente en la privación de la vida realizada por una o varias personas contra otra u otras”.¹³ Pavón Vasconcelos menciona que “homicidio, es la muerte violenta e injusta de un hombre atribuible, en nexo de causalidad, a la conducta dolosa o culposa de otro”¹⁴ (Pavón Vasconcelos, 2000). De todos estos conceptos, el punto de interés para este artículo es la forma en la que se da esta muerte por homicidio, es decir, toda la violencia que se presenta en el entorno social, que culmina en la incidencia de homicidios en México.

Una de las clasificaciones más simples del homicidio hace dos distinciones, por una parte, los homicidios culposos; que son aquellos realizados sin intención aparente, por negligencia, imprevisión, etc., (ONCSJL, 2014).¹⁵ Por otra parte están los homicidios dolosos; que son aquellos que se realizan con la voluntad consciente dirigida a la ejecución del hecho delictuoso (ONC, 2014).¹⁶ Esta distribución, aunque es sencilla, separa dos partes muy importantes del problema. Ya que en los homicidios dolosos se manifiesta en mayor medida la violencia intencional, y los llamados “homicidios culposos” son en esencia considerados accidentales.

En México, los datos de homicidios que tiene contabilizado el Inegi no presentan distinción entre homicidio culposo y doloso, pero en los registros del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) hacen esta categorización.

¹² Retomado de Bautista Romero (2008). “Etiología del homicidio” (tesis de licenciatura en derecho), Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México.

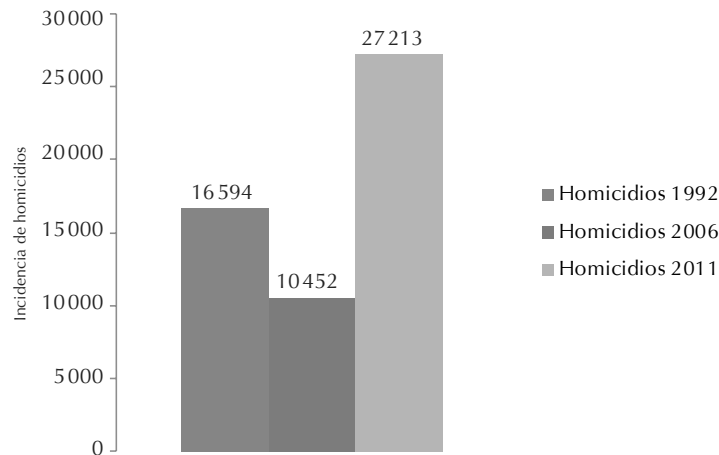
¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Observatorio Nacional Ciudadano (2014). “Reporte sobre delitos de alto impacto”.

¹⁶ *Ibidem*.

GRÁFICA 6
COMPARACIÓN ENTRE INCIDENCIA DE HOMICIDIOS (1992, 2006, 2011)



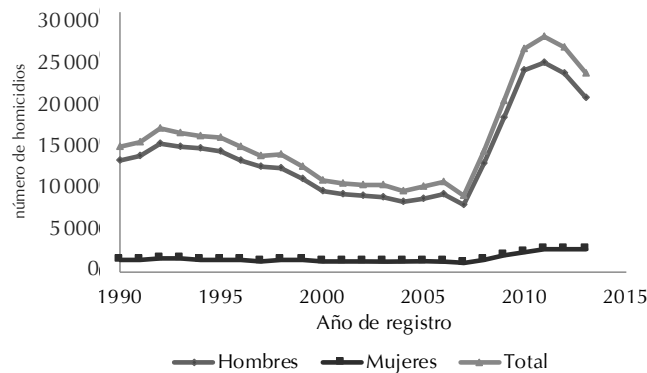
FUENTE: Elaboración propia con datos de Inegi (2013), Estadísticas de defunciones accidentales y violentas, México.

En 2013, 79.5% de los homicidios registrados por Inegi estaban en la categoría de homicidios dolosos, según la información del SNSP.¹⁷ Con lo anterior se puede notar que la mayor parte de los homicidios que suceden en el país son considerados dolosos y es por esto que el comportamiento (tendencia) de los homicidios es similar a la que se puede observar en los registros de homicidios culposos.

El homicidio constituye el tipo básico de los delitos contra la vida humana y la mortalidad por causas externas, siendo el primer indicador de la criminalidad y violencia que vive la sociedad actual y con su análisis se pretende frenar el crecimiento desmedido de esta manifestación. En México, este problema se suscita cada vez con mayor frecuencia y la exposición a él resulta una amenaza para la población, ya que su impacto va más allá de la pérdida de vidas humanas y puede generar un entorno de miedo e inseguridad por la posible incidencia de mayor violencia.

¹⁷ Información calculada a partir de los registros de homicidios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) comparados con los registros que se obtuvieron del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

GRÁFICA 7
INCIDENCIA DE HOMICIDIOS EN MÉXICO (2006-2013)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Inegi (2013), Estadísticas de defunciones accidentales y violentas, México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/lis>

En los años anteriores a 2006 se tenía ya un número alto de homicidios, pero la tendencia de estos iba a la baja. Posteriormente, de 2007 a 2011 la tendencia que adquirieron fue preocupante, ya que continuaron creciendo hasta llegar en 2011 a ser 2.6 veces mayor la incidencia de homicidios que en 2006 (gráfica 6).¹⁸

Este tipo de incrementos tan grandes no se habían registrado anteriormente, si nos remontamos a los años noventa. En 1992 se registró una cúspide de 16 594 homicidios en el país, pero esta cifra se redujo en un 37% para 2006 (14 años después).¹⁹ Lo interesante es que para 2011 (cinco años después) ya se había duplicado la incidencia de 2006 y además se había superado la obtenida en 1992 en casi un 40 por ciento.²⁰

Los homicidios de hombres, desde tiempos remotos, han sido mayores que los de mujeres. Del total de homicidios registrados en 2013, 87.9% fueron de hombres (gráfica 7); en este sentido, el constante crecimiento de homicidios se concentra en la población masculina. En

¹⁸ Inegi (2013), "Estadísticas de homicidios" Disponibles en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

MAPA 5
DISTRIBUCIÓN DE LAS REGIONES DE MÉXICO



FUENTE: Inegi, 2006.

2012, 44% de los homicidios se manifestó en la población que se encontraba en edades de entre 20 a 34 años.²¹ Esto expresa que la población joven es la que está más expuesta a este tipo de violencia. De acuerdo con estudios citados en el análisis del Banco Mundial, este delito se concentra en los hombres de dichas edades por la participación de los jóvenes en las disputas entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico que se llevaron a cabo desde 2006 hasta 2012 (periodo de gobierno de Felipe Calderón).²²

Al inicio del sexenio de Felipe Calderón se creía que la violencia que se presentaba en el país era un efecto del narcotráfico, por ello el gobierno federal dio prioridad a la detención de narcotraficantes (CIDAC, 2013),²³ esto por encima de una estrategia integral que diera atención a las instituciones encargadas de hacer valer la justicia en el país (Wolf, 2011)²⁴. Dichos problemas causaron enfrentamientos que fueron una

²¹ Inegi (2013). "Estadísticas de homicidios". México.

²² Retomado del artículo del Banco Mundial (2013). "Jóvenes de México, autores y víctimas de la violencia". *La Jornada*.

²³ Retomado de CIDAC (2013). "8 delitos primero índice delictivo".

²⁴ Sonja Wolf (2011). "La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de la legitimidad".

CUADRO 7
ESTADOS CON MAYOR TASA DE HOMICIDIOS EN 2013 POR REGIÓN

<i>Zona geográfica</i>					
<i>Norte</i>		<i>Sur</i>		<i>Centro</i>	
<i>Entidad</i>	<i>Tasa pc 10000*</i>	<i>Entidad</i>	<i>Tasa pc 10000*</i>	<i>Entidad</i>	<i>Tasa pc 10000*</i>
Chihuahua	58.66	Guerrero	64.79	Morelos	33.56
Sinaloa	41.61	Oaxaca	19.25	Colima	32.22
Zacatecas	27.8	Quintana Roo	11.04	Michoacán	20.35

* Tasa por cada cien mil habitantes.

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI "Defunciones por homicidio (2013)" y CONAPO, "proyecciones de población 2013".

de las razones por las que hubo un incremento de muertes por homicidio en este periodo. Para 2008 la lucha entre cárteles se intensificó y la cifra de homicidios y ejecuciones aumentó en 63% con respecto al año anterior.

Los homicidios registrados tienen una distribución por entidad, es decir, hay entidades con mayor concentración de incidencia y esto tiene mucha relación con la situación vivida en el entorno social de cada estado. Considerando tres zonas geográficas, comprendidas en el mapa 5 para analizar la situación en el país por regiones, se identifican los tres estados con mayores tasas de homicidio para 2013 por cada zona (cuadro 7).

En promedio suceden más asesinatos en la zona norte a excepción de Guerrero que tiene la mayor tasa de incidencia del país. El nivel de violencia por homicidio en estos estados no es casualidad, ya que, a través de la historia, estos han sido focos de la delincuencia organizada, razón por la cual, hoy en día, dicho factor incide de manera importante en las altas tasas de homicidios que concentran.

Guerrero y Chihuahua, por ejemplo, se ubican como las entidades con mayor afectación y paralelo a ello, tienen una alta concentración de crimen organizado.²⁵ En Guerrero, han permanecido diversas orga-

²⁵ Retomado de la nota periodística México CNN (2013), "Chihuahua y Guerrero son los estados con el índice más alto de homicidios", México.

nizaciones criminales entre las que destacan: el cártel del Pacífico, el cártel del Golfo, los Zetas, la Familia Michoacana, entre otras, que se han esparcido por lugares próximos como Michoacán y Morelos (*La Jornada*, 2014). Por otra parte, el norte no es la excepción, Chihuahua, Sinaloa y Zacatecas (por su cercanía) presentan también delincuencia organizada, que poco a poco se extiende por todo el territorio mexicano.

Así, el crimen organizado al que se pretendió dar fin a partir de 2006, se convirtió en un problema que afectó directamente en el aumento de los homicidios; ya que mientras mayor era el conflicto de la guerra contra el narcotráfico, mayor era la violencia que se propagaba en puntos específicos de la república mexicana. Aunque posterior a 2012 la incidencia disminuyó, los porcentajes actuales siguen siendo alarmantes. Pues a la fecha, la estrategia nacional de seguridad lanzada para combatir el crimen organizado no ha logrado los resultados esperados.

Como se ha estado mencionando en párrafos anteriores, una de las limitantes que enfrenta México para hacerle frente a los diversos problemas nacionales es, sin lugar a duda, la poca información con que se cuenta, los errores de tipificación, la exclusión de los diversos delitos en el Código Penal, entre otros muchos más. Un ejemplo de lo anterior se muestra en la gráfica 8, pues es de señalarse que las cifras de incidencia de este delito cambian de acuerdo con la fuente que se esté consultando, lo que permite desconfiar de la fidelidad de los mismos datos, a pesar de ser fuentes oficiales.

Ahora bien, la finalidad de este apartado es, como en los anteriores, mostrar el panorama del fenómeno al 2035, pues con ello se busca llamar la atención de quiénes se encargan de la seguridad en el país.

En la gráfica 9 se muestra la tendencia de los homicidios a nivel nacional a partir del año 2006 y hasta 2014. Como se observa, existe una curva que marca una tendencia al alza, misma que parece disminuir en el periodo del 2012; con esto se podría pensar que el panorama es bastante alentador, pues de manera significativa se ve una disminución en las tasas; sin embargo, esto también podría dar pauta a afirmar que existe un mejor control de la información, pues cabe señalar que en 2012 da inicio a un nuevo sexenio y un cambio total en el régimen político.

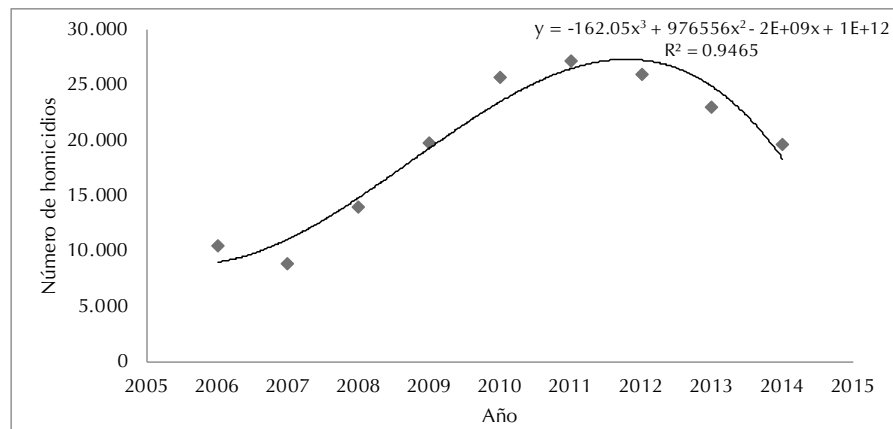
LA CRUDA REALIDAD DE LA VIOLENCIA DE AYER, HOY Y MAÑANA

GRÁFICA 8
HISTÓRICO DEL NÚMERO DE HOMICIDIOS EN MÉXICO (1997-2004)



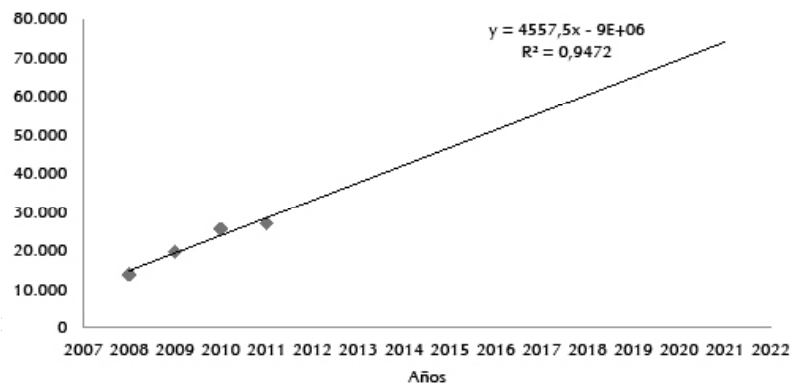
FUENTE: Elaboración propia con cifras del Inegi y SESNSP.

GRÁFICA 9
CURVA AJUSTADA AL NÚMERO DE HOMICIDIOS EN MÉXICO (2006-



FUENTE: Elaboración propia con cifras del Inegi.

GRÁFICA 10
RECTA AJUSTADA AL NÚMERO DE HOMICIDIOS EN MÉXICO (2008-2011)



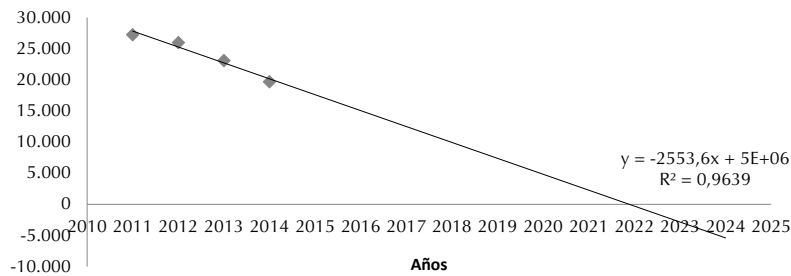
FUENTE: Elaboración propia con cifras del Inegi.

Las proyecciones que se presentan a continuación son meras estimaciones, mismas que sirven de preámbulo para mostrar la tendencia del fenómeno al 2035 (véase el anexo metodológico). En el primer caso se realizó la proyección a partir del punto más alto en el número de homicidios de 2006 a 2014, el cual se ubicó en 2011; a partir de ello, se consideraron tres años posteriores para realizar los siguientes ajustes lineales. En términos generales, si el fenómeno continúa con una tendencia constante al alta en los próximos años, se habla entonces de un incremento casi exponencial del número de homicidios.

Por otro lado, si el fenómeno concentra tasas de disminución, como las que señalan los años 2012, 2013 y 2014 (con los mismos supuestos que en la gráfica 10) la proyección enmarca una tendencia a la baja que muestra una disminución muy considerable. Se recalca nuevamente que estas estimaciones son simples ejercicios estadísticos, que no se apegan a una realidad próxima, pues se están dejando de lado factores de incidencia y vulnerabilidad (gráfica 11).

Así, el verdadero reto al que se enfrenta la población mexicana en los años próximos es promover estrategias que atiendan la problemática desde sus orígenes mejorando las políticas existentes y así lograr por lo menos que la tasa de homicidios en México llegue a valores comparables con los que se tenían antes de la problemática a la que se expuso al país en 2006.

GRÁFICA 11
RECTA AJUSTADA AL NÚMERO DE HOMICIDIOS EN MÉXICO (2011-2014)



FUENTE: Elaboración propia con cifras del Inegi.

EL RETO AL 2035

Hasta el momento se ha mostrado un panorama superficial de la situación del país en materia de violencia, y justamente parecería que el objetivo de este escrito es desalentar las esperanzas y voluntades que se tengan para combatir la inseguridad nacional; sin embargo, no ha sido decisión de los autores resaltar un ambiente gris y escabroso, lo que sucede es que el país está sumido en una marea de violencia que hoy en día es casi imposible de esconder.

Las consecuencias de la violencia e inseguridad marcarán sin duda el rumbo de la situación del país; en este sentido, ¿qué hay que esperar en los próximos años o, siendo más estrictos, para los próximos veinte años (2035)? Seguramente ésta ha sido una de las preguntas más formuladas por los mexicanos y para la cual se podría tener un sinnúmero de respuestas. Lo que se presenta a continuación, sin embargo, es un ambiente en el que los autores muestran los rubros por donde se debe comenzar a atender el problema de inseguridad y violencia en el país. Cabe resaltar que en ningún momento se considera dar sugerencias, sino que, con estas líneas finales, se pretende dar una aportación que enmarque su experiencia en la temática de la violencia.

En este sentido, hay que entender que la violencia es ya un problema nacional, por lo que atacarlo en algunas zonas o desde algunas corrien-

tes no es una solución; desde esa perspectiva, se debería hacer una intervención desde los sectores económicos, políticos y sociales, tal y como se describe a continuación:

Económico

Hoy en día, el costo de la violencia en el país es de aproximadamente 10 puntos del PIB (alrededor de 1.7 billones de pesos), esta cifra contempla el gasto en seguridad, la abstención de inversiones al país, el desvío de remesas, etc. Lo que provoca que anualmente nuestra economía no crezca entre 1 y 1.5 puntos (*El Universal*, 2015); ahora, proyectando ese déficit de crecimiento al 2035 y suponiendo que no incrementará (en el mejor de los casos), estamos hablando de pérdidas de alrededor de 10.5 puntos, una cosa catastrófica.

Aunado a lo anterior, tenemos las estrepitosas cantidades que se destinan a la seguridad en el país, uno podría pensar que efectivamente se está dando la debida atención al combate, pero en realidad si se estuviera combatiendo el problema de forma adecuada y los agentes de impartición de justicia en México fueran de la confianza de los pobladores, no se tendrían que destinar miles de millones a la seguridad cada año, por lo que esto queda como otro intento fallido (cuadro 8).

Político

La corrupción política en México es la madre y el padre de la delincuencia organizada. Existe en México un pacto de impunidad. Esos pactos de impunidad que se han dado en países como Italia o Colombia, hacen que estas masacres sólo puedan ser abordadas penalmente si hay mucha presión internacional y mucha presión desde la sociedad civil (Buscaglia, 2013).

Por otro lado, las leyes contra la corrupción en México nacen muertas. Son una gran simulación, están hechas para que los responsables no vayan a la cárcel. El Código Penal Federal no contiene una definición adecuada de tráfico de influencias, de conflicto de interés, ni de malversación de fondos públicos. Si no se tiene una regulación adecua-

CUADRO 8
PRESUPUESTO PÚBLICO FEDERAL EN MÉXICO PARA LA FUNCIÓN SEGURIDAD NACIONAL,
POR RAMOS Y POR DESTINO DEL GASTO, 2013-2014

No. Ramo	Ramo	Gran función	2013 PEF	2014 PPEF	2014 PEF	Diferencial 2014 PEF -2013 PEF	Diferencial 2014 PEF - 2014 PPEF	2014 PPEF / 2013 PEF	2014 PEF / 2014 PPEF
			Millones de pesos						Variación real
2	Presidencia de la República	1. Gobierno	877.41	934.20	934.20	56.78	-	6.47	-
4	Gobernación		2 847.55	7 537.09	7 537.09	4 689.54	-	164.69	-
7	Defensa Nacional		50 402.79	53 965.89	53 965.89	3 563.10	-	7.07	-
13	Marina		18 888.18	21 565.72	21 569	2 680.54	3.00	14.18	14.19 0.01
Total de función por ramos			73 015.93	84 002.89	84 005.89	10 989.96	3.00	15.05	0.01
No. subfunción	Subfunción	Destino de gasto (subfunción)							
1	Defensa	1. Gobierno	50 402.79	53 965.89	53 965.89	3 563.10	-	7.07	-
2	Marina		18 888.18	21 565.72	21 568.72	2 680.54	3.00	14.18	0.01 14.19
3	Inteligencia para la preservación de la seguridad nacional		3 724.96	8 471.28	8 471.28	4 746.32	-	127.42	- 127.42
Total del la función por destino del gasto			73 015.93	84 002.89	84 005.89	10 989.96	3.00	15.05	0.001 15.05

FUENTE: Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis adscrito a la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación. PEF/ Información obtenida del Presupuesto de Egresos de la Federación y corresponde al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. PPEF/ Información obtenida del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y corresponde al presupuesto propuesto por el Ejecutivo Federal y está sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados.

da, el camino es libre para que funcionarios públicos desvíen dinero para beneficiar a empresas de familiares, amigos o a la misma delincuencia organizada. La corrupción legalizada es el aparato circulatorio de la delincuencia organizada y es lo primero que hay que cambiar (Zavala, 2014).

Social

La sociedad mexicana es una de las causas principales que generan el caos que se vive hoy en día en el país, pues ha colaborado con la impunidad guardando silencio o en la misma manifestación del delito, con esto no se afirma que es conveniente que la sociedad civil se vaya a las calles y paralice el sistema económico y mafioso que tiene México, tal y como lo hicieron en Colombia y en Italia en el movimiento de “manos limpias”; lo que necesita la sociedad es mostrarse organizada, pasar del estado de indiferencia al participativo, arremeter contra el delito y exigir los derechos que le otorga la Constitución.

México tiene el reto colosal de contener y reducir la violencia y combatir además eficazmente al crimen organizado. Esto significa no sólo reducir las tasas de homicidios vinculados al crimen organizado, las desapariciones forzadas y desplazamientos forzados sino reducir también las de secuestro y la extorsión, los delitos del crimen organizado que más duelen a la sociedad, ya que no está en condiciones de esperar hasta 2035 el cambio, este se necesita ahora, a corto plazo e inmediatamente (El Colegio de México, 2009).

ANEXO METODOLÓGICO

La proyección realizada para los apartados de desplazamiento forzado en México y la situación de los homicidios en México, se realizaron por el método de regresión simple utilizando como variables predictivas la información recabada en la investigación sobre el número de desplazados forzados reportado en algunos años en México.

En el modelo se consideran los datos muestrales²⁶ para los que se les ajustó una curva que se aproximara lo más posible a todos los puntos, en este caso la curva que realizó el mejor ajuste fue una curva polinómica de grado 2 con la ecuación cuadrática $y=756.39x^2+06x+09+\epsilon$ y de donde se obtuvo el coeficiente de determinación $R^2=0.9838$ (este último funciona como un criterio para determinar si se cuenta con un buen ajuste), en este caso dado que R^2 es muy cercano a 1, se puede afirmar que se tiene un modelo consistente de predicción.

En cuanto a las predicciones realizadas con los datos estadísticos de Colombia se realizaron con el mismo método, pero ahora con una ecuación de tendencia definida como $y=8051.5x^2+07x+10+\epsilon$ y con un coeficiente de determinación $R^2=0.9943$ lo cual de nuevo nos habla de un buen ajuste de los datos; es decir, el modelo propuesto varía poco en relación con los datos considerados.

Finalmente, para obtener la proyección se realizó la sustitución de los años sobre los que se requería proyectar en las ecuaciones descritas anteriormente y el resultado numérico obtenido se puede consultar en las gráficas de los apartados antes mencionados.

²⁶ Se aclara en este caso que los datos muestrales son acumulativos; es decir, que en las cifras de desaparición forzada se van sumando los nuevos registros a los anteriores.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, ACNUR (1998). "Principios rectores de los desplazamientos internos" [en línea]. Disponible en: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>> [Consulta: 20 de marzo 2015].
- BANCO MUNDIAL (2013). "Jóvenes de México, autores y víctimas de la violencia" [en línea]. Disponible en: <<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/03/05/mexican-youth-authors-and-victims-of-violence>> [Consulta: 15 de marzo de 2015].
- BAUTISTA, Norma (2008). "Etiología del homicidio". Tesis de licenciatura en derecho. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho [en línea]. Disponible en: <<http://132.248.9.195/ptd2008/julio/0629768/Index.html>> [Consulta: 10 de febrero de 2015].
- BENAVIDES, Luis, y Sandra Patargo (2012). "México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos". *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 12, 4: 77-88.
- BUSCAGLIA, Edgardo (2013). *Vacíos de poder en México: El camino de México hacia la seguridad humana*. México: Penguin Random House.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. "El presupuesto público federal para la función seguridad nacional, 2013-2014" [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-03-14.pdf>> [Consulta: 27 de marzo de 2015].
- CÁMARA DE DIPUTADOS-DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS (2014). "El presupuesto público federal para la función seguridad nacional" [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-03-14.pdf>> [Consulta: 5 de marzo].
- CARDONA, Doris, Ángela María Segura, Adriana Espinosa y Alejandra Segura (2013). "Homicidios y suicidios en jóvenes de 15-24 años, Colombia, 1998-2008", *Revista Biomédica*, 33, 4 (diciembre): 574-586.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, CIDAC (2013). "8 delitos primero, Índice delictivo CIDAC" [en línea].

- Disponible en: <http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primer_1.pdf> [Consulta: 6 de marzo de 2015].
- CNN MÉXICO (2013). “Chihuahua y Guerrero son los estados con el índice más alto de homicidios”, 30 de julio [en línea]. Disponible en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/30/chihuahua-y-guerrero-son-los-estados-con-el-indice-mas-alto-de-homicidios>> [Consulta: 6 de marzo de 2015].
- EL COLEGIO DE MÉXICO (2009). “Narcotráfico, S.A.” [en línea]. Disponible en <<http://cei.colmex.mx/Estudios%20sobre%20violencia/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Nexos/Narcotr%C3%A1fico%20S.A..pdf>> [Consulta: 15 de marzo de 2015].
- EL COLEGIO DE MÉXICO (2010). *Cómo reducir la violencia en México. La tendencia nacional (2001-2012)*. Disponible en: <<http://cei.colmex.mx/Estudios%20sobre%20violencia/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Nexos/C%C3%B3mo%20reducir%20la%20violencia.pdf>> [Consulta: 18 de marzo de 2015].
- EL UNIVERSAL (2015). “IP: ¡basta!, la inseguridad pega ya a la economía”, 26 de enero [en línea]. Disponible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2015/ip-basta-la-inseguridad-peg-a-la-economia-1071759.html>> [Consulta: 15 de marzo de 2015].
- GONZÁLEZ-PÉREZ, Guillermo Julián, María Guadalupe Vega-López, Carlos Enrique Cabrera-Pivaral, Agustín Vega-López, Armando Muñoz de la Torre (2012). “Mortalidad por homicidios en México: tendencias, variaciones socio-geográficas y factores asociados”, *Ciência & Saúde Coletiva*, 17, 12 (diciembre): 3195-3208.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2010). Encuesta Nacional sobre Seguridad 2010 [en línea]. Disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/historicas/ensi/2010/>> [Consulta: 25 de marzo 2015].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2013) [en línea]. “Estadísticas de defunciones por homicidio” [en línea]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4> [Consulta: 25 de febrero de 2015].

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (2014). “En 2013 se registraron 22 mil 732 homicidios”. Boletín de prensa 301/14 (julio) [en línea]. Disponible en: <http://seieg.ipleg.net/seieg/doc/Boletin_Homicidios_2013_1406212160.pdf> [Consulta: 3 de marzo de 2015].
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, IDMC (2010). Informe del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados sobre el desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga [en línea]. Disponible en: <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/2011/7627.pdf?view=1>> [Consulta: 15 de marzo 2015].
- INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA Y LA PAZ, IEP (2016). Índice de Paz Global 2016 [en línea]. Disponible en: <<https://www.esglobal.org/indice-paz-global-2016/>> [Consulta: 22 de marzo 2015].
- JACORZYNSKI, Witold (2002). *Estudios sobre la violencia. Teoría y práctica*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa.
- LA JORNADA (2014) [en línea]. “La delincuencia organizada está de regreso en Michoacán”, 9 de diciembre [en línea]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/09/delincuencia-organizada-esta-regresando-a-michoacan-hipolitomora-9427.html>> [Consulta: 3 de marzo de 2015].
- MEJÍA MONTAÑO, Miguel Ángel Julián (2012). “Guerra contra el Narcotráfico en México (2006-2012)” [en línea]. Disponible en: <<http://www.monografias.com/trabajos93/guerra-narcotrafico-mexico-2006-2012/guerra-narcotrafico-mexico-2006-2012.shtml>> [Consulta: 12 de marzo 2015].
- MENESES REYES, Rodrigo, y Gustavo Fondevila (2012). “Procesos y estructuras de una muerte violenta: homicidios en la Ciudad de México”. *Papeles de Población*, 18, 74 (octubre-diciembre): 28-74.
- MÉXICO EVALÚA (2010). “Índice de inseguridad ciudadana y violencia” [en línea]. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/INDICE_INSEGURIDAD-VIOLENCIA-LOW.pdf> [Consulta: 3 de marzo de 2015].
- MODONESI, Massimo, y Julián Rebón, comps. (2011). *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del*

- siglo XXI. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Prometeo Libros. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/perspectivas/modonessi-rebon.pdf>> [Consulta: 20 de marzo de 2015].
- MORALES OYARVIDE, César (2011). “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 50 (julio, agosto y septiembre): 1-35.
- MUÑOZ BALCÁZAR, Kelly Giovanna (2011). “Estado, conflicto e invisibilización del desplazamiento forzado en México”. Avance de investigación en curso. GT 13-Reforma del Estado, gobernabilidad y democracia. Disponible en: <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_MunozBalcazar.pdf> [Consulta: 13 de marzo de 2015].
- NIETO, José (2008). “La desaparición forzada de personas en México”. Ponencia presentada en el Congreso Virtual Interinstitucional Los Grandes Problemas Nacionales. México: Universidad Autónoma de Nuevo León-Centro de Estudios Parlamentarios [en línea]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-39-08.pdf>> [Consulta: 22 de febrero].
- OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD, ONCSJL (2014). “Reporte sobre delitos de alto impacto. Enero 2014”. México: Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad [en línea]. Disponible en: <<http://www.mucd.org.mx/recursos/Contenidos/Documentos/documentos/Reporte-ENE-2014-ONC-WEB-2.pdf>> [Consulta: 10 de marzo de 2015].
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, UNODC (2012). “Estudio mundial sobre el homicidio. Resumen ejecutivo” [en línea]. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf> [Consulta: 20 de febrero de 2015].
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1998). “Principios rectores de los desplazamientos internos”, 11 de febrero [en línea]. Disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>> [Consulta: 10 de marzo de 2015].

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, OIM (2014). “Hechos y cifras (2014)” [en línea]. Disponible en: <<http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2/>> [Consulta: 20 de marzo 2015].
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, OMS (2002). “Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud” [en línea]. Disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67411/1/a77102_spa.pdf> [Consulta: 20 de febrero de 2015].
- PARAMETRÍA. INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA ANÁLISIS DE OPINIÓN Y DE MERCADO (2011). “México y sus desplazados” [en línea]. Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288> [Consulta: 10 de marzo de 2015].
- PARAYRE, Sonia (2013). “La desaparición forzada de personas como violación continuada de los derechos humanos y su incidencia en la determinación de la competencia *Ratione Temporis* de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos”. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 29 [en línea]. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/29/pr/pr4.pdf>> [Consulta: 6 de marzo de 2015].
- PAVÓN VASCONCELOS, Francisco (2000). *Delitos contra la vida y la integridad personal*, 7ª ed. México: Porrúa.
- PINA, Rafael de (1999). *Diccionario de derecho*, 27ª ed. México: Porrúa.
- PROCESO (2013). “Más de 121 mil muertos, el saldo del narco guerra de Calderón: Inegi”, 30 de julio [en línea]. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=348816>> [Consulta: 6 de marzo de 2015].
- PROCESO (2015). “Con Peña Nieto, 13 desaparecidos al día”, 7 de febrero [en línea]. Disponible en: <<http://www.proceso.com.mx/?p=395306>> [Consulta: 14 de marzo de 2015].
- REBÓN, Julián (2001). *Conflicto armado y desplazamiento de población. Chiapas, 1994-1998*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Miguel Ángel Porrúa.
- REVOLUCIÓN TRES PUNTO CERO (2014). “México el país de los desplazados: 2 millones por desastres, más de millón y medio por violencia”, 19 de septiembre [en línea]. Disponible en: <<https://revoluciontrespuntocero.mx/mexico-el-pais-de-los-desplazados>>

- 2-millones-por-desastres-naturales-mas-de-millon-y-medio-por-violencia/> [Consulta: 13 de marzo de 2015].
- RICAURTE, Paola (2009). "Monopolio de la información: nueva forma de control social" [en línea]. Disponible en: <<https://mediosfera.wordpress.com/2009/10/01/monopolio-de-la-informacion-nueva-forma-de-control-social/>> [Consulta: 15 de marzo 2015].
- ROSEN, Jonathan Daniel, y Roberto Zepeda Martínez (2014). "La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida". *Reflexiones*, 94, 1: 153-168.
- RUBIO DÍAZ-LEAL, Laura (2015). *Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- SALAMA, Pierre (2013). "Homicidios, ¿es ineluctable la violencia en América Latina?" *Frontera Norte*, 25, 49 (enero-junio): 7-27.
- SALAZAR CRUZ, Luz María, José María Castro Ibarra (2014). "Tres dimensiones del desplazamiento interno forzado en México". *El Cotidiano*, 183 (enero-febrero): 57-66.
- SANMARTÍN ESPLUGUES, José, Raúl Gutiérrez Lombardo, Jorge Martínez Contreras y José Luis Vera Cortés, coords. (2010). *Reflexiones sobre la violencia*. México: Siglo XXI Editores.
- SERRATO, Raúl (2004). "Estudio criminológico del homicidio". Tesis de licenciatura en derecho. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho.
- SIN EMBARGO (2013). "En 8 años, la guerra contra las drogas de México acumula más muertos que 10 años de guerra en Vietnam", 21 de octubre [en línea]. Disponible en: <<http://www.sinembargo.mx/21-10-2013/788369>> [Consulta: 20 de febrero de 2015].
- SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, SNSP (2014). "Incidencia delictiva del fuero común". México. Disponible en: <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>> [Consulta: 25 de febrero de 2015].
- STEINBERG, Nik (2013). "End Mexico's disastrous 'war on drugs' once and for all". *The Financial Times* [en línea]. Disponible en: <<https://www.hrw.org/news/2013/12/02/end-mexicos-disastrous-war-drugs-once-and-all>> [Consulta: 22 de marzo 2015].

- VELASCO, José Luis (2005). *Insurgency, Authoritarianism and Drug Trafficking in Mexico's Democratization*. Nueva York: Routledge.
- WOLF, Sonja (2011). "La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad". *Foro Internacional* 206, 51, 4 (octubre-diciembre): 669-714.
- ZAVALA, Paola (2014). "¿Qué hacer para detener la violencia en México?" *Animal Político* [en línea]. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-maquina-de-hacer-pajaros/2014/10/17/que-hacer-para-detener-la-violencia-en-mexico/>> [Consulta: 2 de febrero de 2015].

Mecanismos de concertación: Una mirada prospectiva*

LAURA BEATRIZ MONTES DE OCA BARRERA
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

MATILDE LUNA LEDESMA
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

La última década del siglo pasado y las que van de éste, en muy diversos países, y México no es excepción, se ha extendido significativamente la configuración de espacios basados en la cooperación para construir acuerdos y procesar diferencias, en los que participan e interactúan actores diversos. Estos espacios se caracterizan por la implementación de nuevos mecanismos de coordinación e interacción entre agentes gubernamentales y no gubernamentales para abordar y resolver problemas comunes y de interés público. Con esto se modifica la tradicional separación Estado-sociedad civil. La conformación de cuerpos colegiados de consulta, comités de decisión conjunta, oficinas de contraloría social, y redes para el monitoreo social y político son algunos ejemplos. Todos ellos operan bajo la premisa de la racionalidad limitada como una condición *sine qua non* para la toma de decisiones públicas —esto es, que individuos y organizaciones tienen información incompleta o asimétrica (Milor et al., 1999; Kooiman, 1993), por

* Agradecemos las sugerencias de Khemvirg Puente, quien fungió como comentarista de una versión preliminar de este trabajo en el coloquio El Futuro de México al 2035. Una Visión Prospectiva, así como las observaciones de Ricardo Tirado en la presentación de ese coloquio.

lo que es preciso la integración multisectorial de actores que colaboren en los procesos gubernamentales y decisorios.

En general, estos espacios se definen por integrar individuos u organizaciones gubernamentales y extragubernamentales que se mueven en la esfera social (academia, organizaciones civiles, sindicatos); o del mercado (cámaras industriales, consumidores). Pudiendo tener alcance local, nacional, regional o global, se conforman de manera institucionalizada o informal para atender asuntos de interés público. Su función suele adoptar formas de consultoría hacia entidades de decisión pública; monitoreo de programas o políticas públicas; así como decisión compartida con las autoridades.

La importancia creciente de estos espacios y sus mecanismos de coordinación en los escenarios públicos locales, nacionales y regionales ha dado lugar a una amplísima literatura, lo que refleja su relevancia. Destacan disertaciones y estudios sobre: 1. La gobernanza como un método de coordinación social para alcanzar acuerdos entre las instituciones del Estado (o las instituciones políticas) y la sociedad civil (Kooiman, 1993 y 2003; Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000); 2. La propuesta del gobierno abierto como una forma de dar acceso a las instituciones (Lee y Kwak, 2011; Hoffmann, *et al.*, 2012); 3. Las diversas formas de innovación institucional orientadas a complementar la democracia representativa con prácticas de democracia directa y deliberativa (Smith, 2009; Welp y Whitehead, 2011); 4. Las interfaces socio-estatales o, de manera más amplia, los mecanismos de participación social (Hevia e Isunza, 2010 y 2012; Font, 2004); así como, 5. La construcción de ciudadanía a partir del ejercicio del derecho a la participación (Cunill, 1997, y Dagnino 2006).

De manera paralela a estas disertaciones puede observarse que, después de un inicial optimismo sobre el funcionamiento de estas estructuras de participación —impulsado por las premisas de la democracia participativa—, ha estado acentuándose su cuestionamiento; ya sea porque han prevalecido las relaciones clientelares o de corte corporatista; por el carácter cerrado y elitista de estas estructuras; porque se han burocratizado o, simplemente, porque constituyen una simulación frente a decisiones tomadas de antemano, de manera jerárquica o unilateral, por las autoridades instituidas.

Frente al optimismo y el desencanto, en este trabajo nos preguntamos sobre el futuro (o los futuros posibles) de los mecanismos de concertación para abordar problemas públicos y aportar soluciones colectivamente con base en la cooperación y el consenso activo. Para esto buscamos identificar una lógica que los pueda guiar por un sendero que atienda el déficit que subyace a las dos lógicas de coordinación dominantes: la estatal y la de mercado, que ya a inicios del siglo XXI aparecían como obsoletas. Pensando en un horizonte futuro, y partiendo de la existencia de estas dos lógicas, nos interesa analizar la viabilidad de una tercera lógica referida a la articulación de redes, como un medio efectivo, eficiente y legítimo para reconfigurar la relación Estado-mercado-sociedad, en particular en la implementación de espacios basados en la concertación.

Para los propósitos de este análisis, la concertación alude a un proceso de toma de decisiones mediante acuerdos entre el Estado, los empresarios y los actores sociales. En principio, supone un carácter de codeterminación de las decisiones en materia de asuntos de interés público y no simplemente de consulta a los actores clave, por lo que el gobierno está, en algún sentido, obligado a asumir el compromiso de adoptar políticas públicas específicas referidas a los acuerdos (aun cuando se trate formalmente de organismos de consulta), los que suelen ser alcanzados mediante complicados procesos de negociación y deliberación. A diferencia de la concertación de tipo corporativo que privilegia la negociación de intereses, o de las decisiones políticas basadas en el principio de mayoría, estos mecanismos de concertación se basan principalmente en la persuasión y la racionalidad argumentativa, aunque también recurren a la negociación y a la votación como medios para alcanzar acuerdos.

Considerando que los mecanismos de concertación involucran potencialmente agentes del mercado, el Estado y la sociedad, aquí enfocamos nuestra reflexión en organismos intersectoriales. Es decir, aquellos que, por su composición, crucen en alguna medida sectores políticos, sociales y económicos, por lo que los actores se comportan —al menos en teoría— en función de diferentes códigos (el poder y la legalidad; las causas e intereses sociales y de solidaridad; o bien, la ganancia y la competencia económica); y están guiados por distintas lógicas (la jerarquía, la cooperación y el intercambio), lo que hace más

visibles los problemas de integración y coordinación.¹ Un cuarto sector que vale considerar de manera independiente, y que distingue a algunos mecanismos de concertación (como los consejos consultivos), y en general a los sistemas asociativos complejos, es el sector académico o de los expertos, cuyo recurso distintivo es el conocimiento y la información.

En suma, en este capítulo —a manera de un diagnóstico panorámico general— nos interesa conocer qué se puede esperar del futuro de los mecanismos de concertación en el marco de una nueva configuración de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, con base en las tendencias y el comportamiento de tres de sus condiciones necesarias —aunque no suficientes— de funcionamiento: fortaleza, apertura y confianza. Las primeras dos condiciones son necesarias para manejar la tensión que resulta de dos tendencias contrapuestas, propias de la forma de coordinación reticular: la autonomía y la interdependencia; asimismo, un razonable nivel de confianza personal o institucional es necesario, por su parte, para sostener la cohesión y cooperación entre actores y agentes con intereses, necesidades, recursos y valores heterogéneos y conflictivos.

Con estos propósitos generales, en el segundo apartado de este capítulo —integrado por tres más, aparte de esta introducción— destacamos las tendencias de transformación global y local que llevan a identificar las dos lógicas de coordinación que se anticipan rebasadas (política y de mercado), así como una tercera (la reticular) desde la que se piensa el futuro de la relación Estado-mercado-sociedad (E-M-S); ahí se distinguen los antecedentes históricos más significativos de los mecanismos de concertación y las condiciones que cambiaron su fisonomía en el pasado reciente para el caso mexicano. En un tercer apartado presentamos el análisis prospectivo propiamente; identificando, en primer lugar, las condiciones básicas de la lógica de relación reticular mediante un diagnóstico panorámico nacional y, en segundo lugar, los factores de riesgo y situaciones “*what if*” con los que esbozamos los posibles escenarios futuros. Finalmente, en el cuarto

¹ Esta mirada multisectorial o tripartita es relevante si consideramos que la literatura respecto al caso mexicano, y a América Latina en general, se ha centrado sobre todo en la relación entre instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil (osc).