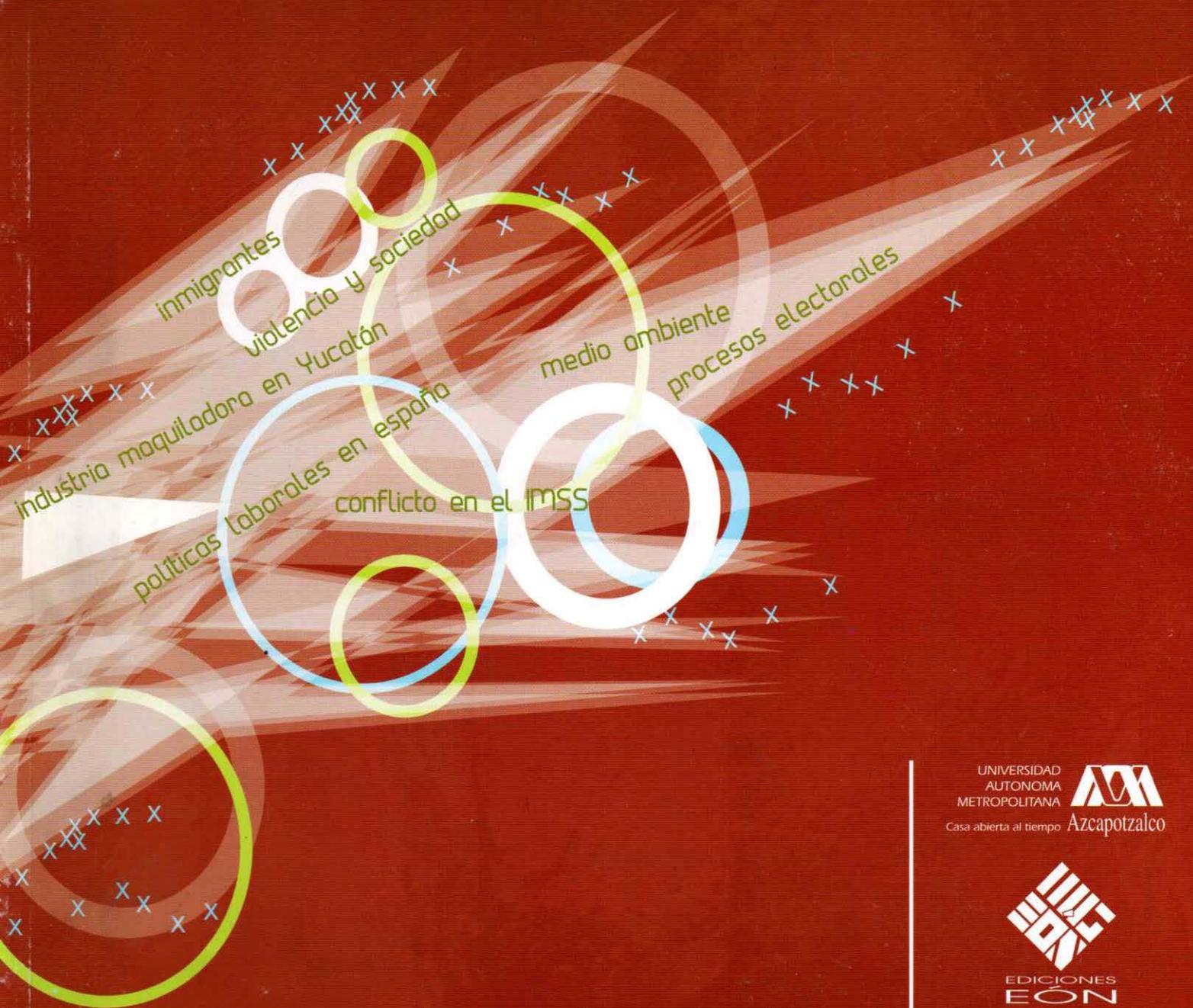


# el | cotidiano | 136

Revista de la realidad mexicana actual



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco



EDICIONES  
EÓN

ISSN 0186-1840  
marzo-abril, 2006  
año 21, \$35.00

# Notas sobre religión y conflictos en Chiapas

Miguel Ángel Vite Pérez\*

El objetivo del trabajo es la elaboración de explicaciones acerca del contexto donde surgió la primera comunidad musulmana indígena en el estado de Chiapas. Este hecho responde a la vulnerabilidad en la que viven las comunidades indígenas, provocada por la ausencia de las instituciones estatales, para proteger a sus integrantes de la violencia, ejercida por los finqueros y ganaderos, así como para garantizarles niveles de vida aceptables; al mismo tiempo, resulta de la incapacidad gubernamental para integrarlos a las ventajas del desarrollo económico y social; además, que el reconocimiento jurídico de sus usos y costumbres no resuelve su problema de discriminación y marginación.

**E**l predominio de la comunidad por encima de las instituciones estatales entre los grupos indígenas mexicanos, ha sido resultado de un proceso socioeconómico, caracterizado por la exclusión de sus beneficios para los mismos, lo que ha permitido, al mismo tiempo, la conservación de una identidad, reflejada en la reproducción de los usos y costumbres<sup>1</sup>.

\* Profesor-Investigador Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

<sup>1</sup> En este caso, los usos y costumbres, son parte de la cultura porque forman también un acervo de saber, es decir, son interpretaciones que los participantes en la comunicación usan para comunicarse y entenderse sobre algún tema. Jürgen Habermas, *Teoría de la Acción Comunicativa II. Crítica de la Razón Funcionalista*, Madrid, Taurus-Humanidades, 1999, p. 196.

Sin embargo, a manera de hipótesis, se plantea que las creencias religiosas, como parte de los usos y costumbres, reproducidos en la comunidad indígena del estado de Chiapas, se han convertido en parte de su defensa, frente a la impunidad de las autoridades, que se ha expresado, a través del despojo de sus tierras y la explotación de su trabajo.

Pero el sentido, sigo en el plano de la hipótesis, de la comunidad, solamente se localiza en las creencias que tienen una probable manifestación en los ritos y en la religión. Y, por tanto, en la manera en que los excluidos de las protecciones estatales, pueden desarrollar sus estrategias de sobrevivencia, accediendo a proyectos manejados por las diferentes organizaciones religiosas y civiles. En otras palabras, lo

que las autoridades les niega, lo podrían obtener por medio de los grupos religiosos, que han buscado tener una mayor presencia entre las comunidades indígenas<sup>2</sup>.

Sin embargo, estas notas tienen como objetivo elaborar explicaciones para dar un fundamento mayor a la hipótesis establecida, reflexionando sobre las nuevas posibilidades de cohesionar a una comunidad indígena mediante las creencias religiosas y, en

<sup>2</sup> En este caso, siguiendo a Emilio Durkheim, lo esencial de la religión es el fomentar la unidad, fraternidad y solidaridad de los adherentes para que vivan una vida social más intensa. Joseph Ferraro, *Durkheim y el Totemismo en la Religión Contemporánea. Un nuevo estudio sociológico sobre el Vaticano II*, México, UAM-I, 1985, p. 49.

este caso, a través de la práctica religiosa identificada con el Islam<sup>3</sup>.

Sobre todo, que desde un punto de vista político, a las comunidades indígenas, después del alzamiento indígena del 1 de enero de 1994 en el estado de Chiapas, aglutinado en el llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se les ha considerado como un nuevo actor político, cuya presencia en el escenario público tiende a explicarse más por su capacidad de protesta social<sup>4</sup>.

Al mismo tiempo, al ser consideradas las comunidades indígenas como un nuevo actor político, la supuesta revaloración de sus lenguas y culturas autóctonas, por años estigmatizadas<sup>5</sup>, solamente tienen su explicación en lo político, porque el problema ha sido reducido al de la representación en el sistema de partidos y en el parlamento<sup>6</sup>.

Por otro lado, no niego que la autonomía indígena, entendida como una manera de que la comunidad decidiera de manera independiente sobre el destino de sus recursos y proyectos, así como en la elaboración de sus propias reglas para elegir a sus autoridades, se haya transformado en una bandera importante para el movimiento indígena nacional.

Sin embargo, en Chiapas, la identidad comunitaria indígena, definida a través de la religión, muestra el fracaso de la integración social, mediante un sistema económico neoliberal, que ha agudizado los rezagos sociales<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Esto no niega el hecho de que las religiones universales, según Max Weber, sean dominadas también por el tema de la legitimidad del desigual reparto de los bienes y de la fortuna entre los hombres. Jürgen Habermas, *Op. cit.*, p. 264.

<sup>4</sup> Guillermo Trejo, "Indígenas" en <www.nexos.com.mx>, 2002, Consultado 8/02/02.

<sup>5</sup> El español Aureliano Pérez Yruela, quien introdujo el Islam en una comunidad indígena de Chiapas, ha idealizado al estado de Chiapas porque ha argumentado que llegó ahí atraído por la luz del fenómeno indígena, descubriendo en estas tierras aisladas, el terreno propicio para sembrar el Islam: "Nosotros nos sorprendimos cuando venimos aquí de que el mundo indígena tiene todavía una 'fitra' (la forma natural de la existencia) muy intacta, quiere decir que tiene una relación con la creación, con la naturaleza, muy natural". María Teresa Del Riego "Van a la Meca indígenas de Chiapas", <www.reforma.com>, 2001, p. 2, Citado 1/12/01.

<sup>6</sup> José Ramón López-Portillo, *Economic Thought and Economic Policy-Making in Contemporary Mexico: International and Domestic Components*, England, PhD. Oxford University, 1994.

<sup>7</sup> En México existe una diversidad cultural y una lucha contra la injusticia social en un contexto de unidad nacional, sin embargo, la misma injusticia social ha colocado a las comunidades indígenas en una situación casi de segregación social y espacial. Michel Wieviorka, "The Making of Differences" en *Internacional Sociology*, Vol. 19 (3), England, Sage Publications, 2004, p. 295.

El rezago social y la práctica del Islam ha surgido en regímenes políticos autoritarios<sup>8</sup>. Pero esta afirmación no explica las causas de tal vinculación ya que un país como Arabia Saudí, con una enorme riqueza petrolera, que ha servido para mantener a una élite privilegiada y déspota, permitiéndole extender su influencia, tanto en los países que integran el Magreb como en Europa, mediante los llamados petrodólares, usados para impulsar la formación de comunidades islámicas, encargadas de gestionar programas de ayuda social, sustituyendo a la autoridad estatal, que ha fallado en el establecimiento de un aceptable nivel de bienestar social, garantizando las creencias religiosas islamistas, como una alternativa a las laicas, identificadas con la modernidad occidental, basada en la idea de progreso<sup>9</sup>.

La anterior situación ha sido posible, en el plano internacional, por la islamización de la modernidad, provocada por la crisis de las utopías de izquierda y derecha, que prometían cambios a favor del bienestar colectivo y que han mostrado lo negativo de las mismas al reproducir la pobreza, la marginación, la opresión, la enfermedad y la muerte para los más débiles, es decir, los desempleados y los pobres. Este hecho se ha transformado en una causa para que la islamización reciba un apoyo mayor de parte de los de abajo, en otras palabras, de los que no han sido integrados a las ventajas del desarrollo económico o que han sido obligados a refugiarse en guetos en los países desarrollados<sup>10</sup>.

En consecuencia, el Islam se ha convertido en parte de la vida cotidiana de una comunidad que ha renunciado al progreso a través de una modernidad que no ha generado las oportunidades para su propio desarrollo social<sup>11</sup>.

Pero la necesidad de un reencantamiento del mundo no es un problema exclusivo del Islam sino también de las otras creencias religiosas, como por ejemplo la cristiana, la protestante y la del judaísmo, ante una situación donde el paro y la pobreza tiende a generalizarse; mientras, el Estado laico disminuye o recorta las ayudas sociales<sup>12</sup>.

En este contexto, cabe destacar la importancia de la comunidad y las prácticas derivadas de la religión islamista, para los que buscan un sentido a la existencia, no proporcionado por un sistema laico, que también ha agotado las

<sup>8</sup> Olivier Carré, *El Islam Laico. ¿Un retorno de la gran tradición?* Barcelona, Ediciones bellaterra, 1997, p. 10.

<sup>9</sup> Gilles Kepel, *La revanche de Dios*, Madrid. Alianza Editorial. 2005, pp. 19-35.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 51-56.

<sup>11</sup> Olivier Carré, *Op. cit.*, p. 11.

<sup>12</sup> Gilles Kepel, *Op. cit.*, pp. 82-86.

utopías, sustentadas en mejoras materiales, mediante la conquista del poder político.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la práctica religiosa islamista ha creado un orden a través de sus propias reglas y creencias, que en algunos casos, busca sustituir el orden emanado de las instituciones estatales, ante el abandono de sus funciones sociales, tanto al mercado como a la propia comunidad<sup>13</sup>.

Pero lo anterior no significa que los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas sean un factor que se pueda convertir en explicativo del dominio de las diferentes creencias religiosas a pesar de la existencia de un Estado laico<sup>14</sup>. Ni puede ser la razón única del por qué los usos y costumbres representan un retroceso, frente a una organización social basada en la autoridad estatal, donde se supone que predomina la ley emanada de un orden jurídico formal<sup>15</sup>.

Desde un punto de vista histórico, se ha encontrado una vocación tutelar y paternalista del Estado mexicano con respecto a los pobres e indígenas<sup>16</sup>, lo cual ha sido considerado como un obstáculo para el predominio de una organización política, identificada con la democracia liberal<sup>17</sup>.

No obstante lo anterior, no se logra explicar la causa que ha posibilitado la reproducción de la vocación tutelar estatal con respecto a los pobres e indígenas a través de un pacto social<sup>18</sup>, lo cual se reprodujo mediante un parti-

<sup>13</sup> Véase, Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1984 y María Fariñas, *La sociología del derecho de Max Weber*, México, IJ-UNAM, 1989.

<sup>14</sup> Enrique Florescano, *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 1998.

<sup>15</sup> Véase, Fernando Escalante, *Ciudadanos Imaginarios: Memorial de los afanes y desventajas de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana. Tratado de Moral Pública*, México, COLMEX, 1992, p. 292 y José Aguilar, "El manto liberal: emergencias y constituciones" en *Política y Gobierno*, Segundo Semestre, México, CIDE, 1996, p. 356.

<sup>16</sup> El tutelaje del Estado mexicano se identificó con la justicia social que, a través del artículo 27 constitucional, garantizaba a los campesinos el acceso a la tierra bajo el régimen de propiedad ejidal (un régimen organizativo que seguía la lógica corporativa). Antonio Azuela, *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*, México, COLMEX, 1989, p. 11. Mientras, la estabilidad laboral se desprendía del artículo 123 constitucional, sin embargo, el ejecutivo regulaba las relaciones obrero-patronales a través de las juntas de conciliación y arbitraje donde, de acuerdo con su discrecionalidad, podía declarar legal o ilegal los movimientos de huelga. Pero, al mismo tiempo, los sindicatos que conformaban la estructura corporativa del partido gubernamental, ejercían la función de control social sobre la disidencia obrera. Véase Graciela Bensusán, *El Modelo Mexicano de Regulación Laboral*, México, FLACSO-UAM-X-Friedrich Ebert-Plaza y Valdés, 2000.

<sup>17</sup> François Guerra, *México: Del Antiguo Régimen a la Revolución (T. I)*, México, FCE, 1988, p. 435.

<sup>18</sup> Un pacto donde intervienen acciones del Estado y de los grupos subordinados que dio por resultado el establecimiento de reglas "[...]

do político hegemónico<sup>19</sup>, que entre otras causas se debilitó al ponerse en marcha una política económica neoliberal que buscó vínculos más fuertes con la economía internacional<sup>20</sup>.

Pero, desde un punto de vista general, la política económica neoliberal ha creado una sociedad dual, es decir, que los sectores con mejores ingresos y mejor educación están más integrados a la modernización; mientras, los sectores menos integrados se recluyen en el desorden, la atomización, la desidentidad, la anomia, la apatía y en la falta de participación social<sup>21</sup>.

En este caso, las promesas de la modernidad capitalista tampoco se cumplieron para una mayoría empobrecida, sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas, fue más evidente el incumpliendo porque siguieron en una posición de fragilidad económica y social. Por tanto, algunos elementos de cohesión social, provenían de las organizaciones religiosas y de las mismas Organizaciones no Gubernamentales.

Por otro lado, según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000<sup>22</sup>, la religión que tenía más adeptos en el estado de Chiapas era la católica (64.46% de las personas mayores de 5 años), seguida por la protestante y evangélica

institucionalmente sancionadas y coercitivamente respaldadas que especifican "quién obtiene qué" en un momento dado y dentro de los límites de un territorio nacional dado". Viviane Brachet. *El Pacto de Dominación. Estado, Clase y Reforma Social en México (1910-1995)*, México, COLMEX, 1996, p. 55. Véase, Ilán Bizberg. "Las transformaciones del poder político en México". *Revista Mexicana de Sociología* (3). México. IIS-UNAM. 1999, p. 144.

<sup>19</sup> En 1929 fue creado el Partido Nacional Revolucionario (PNR), una confederación de caciques, que institucionalizó la lucha por el poder y después, en la década de los años 30 del siglo XX, con la integración de las organizaciones de masas campesinas y obreras, el PNR obtuvo un cariz más popular y cambió sus siglas para llamarse Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Pero, en los años 40, cambia de nuevo sus siglas para llamarse Partido Revolucionario Institucional (PRI). Véase, Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio Siglo de Poder Político en México. La Formación del Nuevo Estado 1928-1945*, México, SEP, 1985.

<sup>20</sup> Véase, Michel Chossudovsky, *The Globalization of Poverty. Impacts of IMF and World Bank Reforms Third World*, Malaysia, Penang, 1997. Por otro lado, la internacionalización de la economía mexicana abrió la posibilidad de que los organismos financieros multilaterales comenzaran a apoyar proyectos de desarrollo comunitario para organizaciones sociales ajenas que no integraban la estructura corporativa del partido gubernamental. Manuel Fernández y Naomi Adelson, "Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Mexico" en *Global Governance. A review of multilateralism and International Organizations* 4, USA, 2000, pp. 120-152.

<sup>21</sup> Sergio Zermeño, *La sociedad derrotada, El desorden mexicano del fin de siglo*, México, Siglo XXI-UNAM, 1996, p. 61.

<sup>22</sup> XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, INEGI, 2000.

(14.50%), y las bíblicas no evangélicas (0.06%). Aunque estos datos estadísticos indican el dominio de las prácticas religiosas católicas, la misma ha perdido adeptos, lo que significa que las demás creencias religiosas paulatinamente tengan más presencia en el resto de las comunidades; sobre todo, cuando los cambios económicos han sido violentos, diluyendo las certezas desprendidas de la hegemonía de una sola fe religiosa.

Por eso existe una situación similar, lo que no quiere decir que igual, en relación al proceso de islamización de la modernidad, desde abajo, con respecto a la búsqueda de un nuevo sentido, cuando han sido marginados en un grado mayor de los beneficios económicos y de las protecciones derivadas de las instituciones estatales.

De esta manera, en la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación, 9 de cada 10 personas encuestadas, de un total de 1,482, señalaron que han sufrido discriminación por ser indígenas, minorías religiosas, discapacitados, adultos mayores, enfermos de sida. Asimismo, el 40.5% de los encuestados consideró que los más desprotegidos son los ancianos, después, los indígenas (15.64%), y en tercer lugar (14.5%), los discapacitados<sup>23</sup>.

Por tanto, los que sufren discriminación son los que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, caracterizada por su exclusión, tanto de las protecciones sociales como de las civiles, relacionada con la edad, la pertenencia a un grupo religioso minoritario o por ser indígena, así como por sufrir la enfermedad del sida.

Sin embargo, resulta necesario elaborar un breve contexto histórico sobre la rebelión zapatista chiapaneca, debido a que se convirtió en un catalizador de la emergencia de una nueva creencia religiosa como el Islam, en una comunidad indígena pobre, dada a conocer por la prensa mexicana, pero como resultado de los ataques del 11 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York, que posteriormente le sirvió al presidente estadounidense, George W. Bush para definir a su nuevo enemigo de la democracia y del libre mercado, llamado fundamentalismo islámico<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Véase, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación*, México, Sedesol, 2005.

<sup>24</sup> Según Olivier Roy el fundamentalismo: "(...) designa en el islam y en general, el afán por volver a ceñirse a los textos fundadores de la religión, pasando por alto todas las aportaciones de la historia, la filosofía y la tradición de los hombres". Pero es radical cuando en términos políticos desea reformar a la sociedad, sin embargo, la politización del fundamentalismo data de los años 30 y 40 del siglo XX, cuando se organizan luchas armadas en contra de la ocupación colonial. Olivier Roy, *Genealogía del islamismo*, Barcelona, Biblioteca del Islam Contemporáneo, Ediciones ballaterra, 1996, p. 19.

## La Rebelión Zapatista

La historia particular del estado de Chiapas, a principios del siglo XX, se puede caracterizar por las luchas por conservar un régimen de producción controlado por los hacendados o finqueros, basado en el monopolio que ejercían sobre la tierra, combinado con la sobreexplotación del trabajo de los peones de origen indígena; lo cual fue posible porque los finqueros, junto con sus peones, no aceptaron los cambios que demandaba el régimen de la Revolución Mexicana de 1910, como fue el reparto de la tierra entre los campesinos<sup>25</sup>.

Por otro lado, el orden social de los finqueros no solamente tenía como base la coerción sino la aceptación de parte de los peones indígenas de la superioridad racial de los hacendados<sup>26</sup>; sin embargo, se mantenían integrados a su comunidad, lo que les permitió reproducir y conservar sus tradiciones. Aunque, la comunidad se transformó también en un espacio de reserva de fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, de comercialización y consumo de parte de los productos producidos en la hacienda.

Pero a fines de los años cincuenta del siglo XX, la mayoría de las fincas, dedicadas a la siembra de café, se transformaron en potreros para el desarrollo de la ganadería, disminuyendo la demanda de mano de obra de los peones indígenas. En consecuencia, el exceso de mano de trabajo encontró una posibilidad de sobrevivencia en la colonización de La Selva Lacandona. "El gobierno de la República favorecía la migración hacia la Selva, que veía como una válvula de escape para controlar la presión de los indígenas sobre las tierras de Ocosingo. Con esta solución, además, todos, en apariencia, quedaban satisfechos"<sup>27</sup>. En este proceso de colonización, la iglesia católica a través de sus catequistas de origen indígena, los acompañó y apoyó en la construcción de los nuevos asentamientos humanos.

Dicha situación cambió, en marzo de 1972, porque el entonces presidente Luis Echeverría, firmó un decreto para dotar a 66 familias de la etnia de los lacandones de 614,321 hectáreas (9,307 hectáreas a cada familia), negando con ello los derechos sobre la tierra que tenían más de 4 mil

<sup>25</sup> Los finqueros se organizaron por la *Acta de Changuí* firmada por Tiburcio Fernández en la finca Verapaz, a las orillas del río Changuí, para evitar que el gobierno carrancista "pisoteara las instituciones políticas de Chiapas", lo cual les garantizó el 70% de las mejores tierras. Carlos Tello, *La rebelión de las cañadas*, México, Cal y Arena, 1995, p. 34.

<sup>26</sup> Aquí se puede hablar de la existencia de un consenso legítimo de parte de los indígenas para aceptar la dominación de los finqueros en términos de la superioridad racial. Véase, Max Weber, *Op. cit.*

familias, de choles y tzeltales, que vivían en el mismo territorio<sup>28</sup>. Entonces, la posibilidad de despojo de la tierra era un hecho real, estimulando el surgimiento de organizaciones diversas, que encontraron su principal apoyo de la diócesis cristiana de San Cristóbal de las Casas, y en los activistas de izquierda, otorgándole una mayor fuerza a su reclamo de transformarse en propietarios de las tierras ocupadas.

En suma, la inseguridad en la tenencia de la tierra, los abusos constantes cometidos por parte de las autoridades hacia las comunidades, los escasos apoyos gubernamentales para mejorar sus condiciones de vida, se transformaron en condiciones que favorecieron la penetración de organizaciones sociales y religiosas, con ayuda o no de la diócesis de San Cristóbal de las Casas, para la realización de sus propios proyectos políticos. Así, en los inicios de los años ochenta del siglo XX, las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN)<sup>29</sup>, el origen del EZLN, coordinó proyectos con médicos y agrónomos en un municipio muy pobre como lo es San Andrés Larráinzar. Ahí, más tarde, los miembros de las FLN reclutaron sus bases de la etnia de los tzotziles, los que penetrarían en La Selva Lacandona, estableciendo los apoyos necesarios para la formación de un ejército irregular de guerrillas. Al mismo tiempo, entraron en contacto con grupos de la diócesis de San Cristóbal de las Casas (cerca nos al entonces obispo Samuel Ruiz), muchos de ellos como ya se dijo catequistas de origen indígena, realizando sus labores de evangelización, con puestos en la dirección de las organizaciones presentes en La Selva Lacandona. Aunque, en 1984, los miembros del EZLN, bajo la Organización

no Gubernamental llamada Desarrollo Económico Social de los Mexicanos Indígenas (DESMI), realizaron labores sociales como la vacunación, alfabetización, así como quehaceres en el campo.

Por tanto, en la región de Las Cañadas, caracterizada por la mala calidad de sus tierras y la ausencia de las autoridades estatales, la iglesia católica y sus asesores «laicos» (muchos de ellos de izquierda), crearon una estructura económica y política de organización entre las comunidades que finalmente favoreció al EZLN<sup>30</sup>: “En la región tojolabal, como en el área tzeltal y tozotzil, los catequistas desempeñaron el papel de intermediarios para facilitar a Marcos (el subcomandante del EZLN) y sus compañeros el reclutamiento de la población indígena. Lázaro Hernández, un diácono de origen tzeltal, y David, un catequista tzotzil, ocupaban simultáneamente funciones importantes en el seno de la Iglesia y en el EZLN, lo que contribuía a alimentar la confusión entre las dos organizaciones. Entre los tojolabales, los zapatistas se implantaron gracias a (...los indígenas) Tacho y a Moisés, que se convertirían en comisarios políticos del movimiento”<sup>31</sup>.

La función de los comisarios políticos, según el EZLN, era la de proteger a las comunidades de los probables excesos violentos de los ganaderos. Sin embargo, el EZLN también tuvo como base principal a la organización campesina-indígena conocida con el nombre de la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas<sup>32</sup>, que entró en una fase contestataria, frente a la represión ejercida por los “pistoleros” o guardias privados de los ganaderos. Ante una situación de inseguridad en la tenencia

<sup>27</sup> Carlos Tello, *Op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>28</sup> Detrás de ése decreto estaba el interés de las compañías madereras ya que los lacandones firmaron un contrato mediante el cual les prometían 35 000 metros cúbicos de madera anual por un plazo de 10 años sin fijar el precio; sin embargo, en 1989, el entonces presidente Carlos Salinas derogó el decreto. Bertrand De La Grande y Maite Rico, *Marcos, la genial impostura*, México, Nuevo Siglo-Aguilar, 1997, p.445.

<sup>29</sup> Esta organización guerrillera fue fundada el 6 de agosto de 1969, en Monterrey, y su principal líder fue César Germán Yáñez (un profesor de la facultad de derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León) y su objetivo era luchar por la instauración de un sistema socialista en México. Más tarde, en 1972, se instalaron en la Selva Lacandona al comprar un terreno (conocido con el nombre de El Chilar porque supuestamente iba a ser utilizado para sembrar chile) cerca de la laguna Metzaboc que fue utilizado como campo de entrenamiento. Empero, el 14 de febrero de 1974, la policía tomó el cuartel general localizado en Monterrey, posteriormente el ejército desmanteló el campo de entrenamiento guerrillero ubicado en la Selva Lacandona: “La represión decapitó a las Fuerzas de Liberación Nacional, pero no logró acabar con sus estructuras. Fernando Yáñez, el comandante Germán, asumió el mando y retomó la bandera de la guerra revolucionaria”. *Ibid.*, p. 119.

<sup>30</sup> En el otoño de 1983, los dirigentes más importantes de las FLN llagaron a La Selva para fundar el EZLN. “Eran Germán, Rodrigo, Elisa, Marcos, Gabriela, Daniel, Pedro, Lucía, Javier, Eduardo, Manuel y Rodolfo. Todos acabaron de cambiar sus nombres por razones de seguridad. Con ellos estaban los indígenas, Mario, Yolanda, Frank y Benjamín, los cuales tenían relaciones de parentesco con algunas familias del ejido Tierra y Libertad, formado por choles y tzotziles originarios, como ellos, del municipio de Sabanilla. El objetivo de todos ellos era realizar la Revolución en México, a partir del foco rebelde que propagaban en Chiapas. Carlos Tello, *Op. cit.*, pp. 98-99.

<sup>31</sup> Bertrand De la Grande y Maite Rico, *Op. cit.*, pp. 153-154.

<sup>32</sup> Esta organización surgió en el otoño de 1980 e integró a más de 12 mil familias, radicadas en 180 comunidades. Pero esta organización vivía un acoso constante por parte de las autoridades estatales (donde la Confederación Nacional Campesina (CNC), instrumento de control corporativo de los campesinos y que forma parte de la estructura corporativa del partido gubernamental, tenía una nula capacidad para cooperar a los dirigentes sociales de Las Cañadas), y los ganaderos. Pero una estrategia para mermar su presencia en las comunidades era la de generar enfrentamientos entre las mismas. Carlos Tello, *Op. cit.*, pp. 80-81.

de la tierra, que durante el sexenio del presidente Salinas (1989-1994), se agudizó porque derogó el Decreto de la Comunidad Lacandona para la creación de una zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera. Aunque, bajo el programa gubernamental del gobierno salinista de tipo asistencial, llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se comenzó a regularizar la tenencia de la tierra<sup>33</sup>, realizándose inversiones para la construcción de canchas de básquetbol, que se transformaron en las plazas de los ejidos, donde los campesinos se ponían a sacar el café.

Sin embargo, las comunidades de La Selva seguían sometidas a una situación de violencia constante, promovida de manera directa o indirecta por las autoridades y ganaderos, con un deterioro importante de sus condiciones materiales de vida<sup>34</sup>, en consecuencia, el EZLN con la penetración que tuvo en dichas comunidades, se transformó en el vehículo principal para transformar ésa violencia directa en un conflicto armado el día 1 de enero de 1994<sup>35</sup>.

Posteriormente, el EZLN abandonó su lenguaje marxista-leninista, lo mismo que el camino de las armas, para transformarse en un movimiento social. Un movimiento social que ha intentado construir una contra-hegemonía alternativa, frente al bloque político dominante, estableciendo puentes afines con organizaciones sociales que simpatizan con su causa<sup>36</sup>.

Dentro de la lógica del movimiento social, en 1995, nació el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN), que buscó convertirse en una fuerza política independiente del EZLN, apoyado en el resultado de un plebiscito donde participaron 1.2 millones de mexicanos y más de 100,000 personas localizadas en el extranjero. Pero dicha organiza-

<sup>33</sup> En México el proceso de regularización de la tenencia de la tierra se realiza con la intervención del ejecutivo federal (expropiando) y esta intervención resulta de importancia porque una vez definidos los derechos de propiedad, las mismas autoridades empiezan a realizar inversión pública en obras de beneficio colectivo. Véase, Antonio Azuela, *Op. cit.*

<sup>34</sup> Una encuesta realizada en 1997 en las localidades de los Altos y la Selva reveló que el 51,9% de las viviendas carecen de agua, el 50% de las mismas no tienen instalaciones sanitarias, el 79% cuenta con pisos de tierra y el 28.2% carece de luz. Pero el estado de Chiapas también se caracteriza por una marcada dispersión de la población (el 30% de los pobladores radica en 19,000 comunidades de menos de 500 habitantes) y a un crecimiento superior del 4% en su región indígena, cuando la media nacional es de 1.8%. Mientras, las familias indígenas tienen entre 5 y 6 hijos, la media nacional es de 2 a 3. Y el 60% de la población vive en el campo, *Diario de Yucatán*, "COCOPA: Antecedentes y coadyuvancia al diálogo", <www.yucatán.com.mx>, 2001, p. 5. Citado 5/04/01.

<sup>35</sup> José María Tortosa, *El largo camino de la violencia a la paz*, Alicante. Universidad de Alicante. 2001, p. 32.

<sup>36</sup> José Johnston. "Pedagogical guerrillas, armed democrats and revolutionary counterpublics paradox in the Zapatista uprising in Chiapas Mexico", in *Theory and Society*, Vol. 29 (3). England. 2000, pp. 463-505.

ción con el tiempo desapareció debido a que su capacidad de convocatoria disminuyó.

Pero, entre 1996 y 1997, celebró un diálogo con el gobierno federal, que culminó con la firma de los llamados Acuerdos de San Andrés, sobre derechos y cultura indígena<sup>37</sup>. Después, organizó reuniones con la sociedad civil como la Convención Nacional Indígena y, en diciembre de 1999, celebró el Primer Encuentro Americano contra el Neoliberalismo y por la Humanidad. Dichos eventos fueron acompañados con la propaganda que su líder (el subcomandante Marcos), hábilmente ha realizado a través de la red y los medios masivos de comunicación. Pero a pesar de este movimiento social indígena, en La Selva Lacandona, la violencia directa (tanto la ejercida entre las mismas comunidades como la que proviene de parte de los ganaderos y autoridades) no ha cesado aunque tal vez sí en intensidad<sup>38</sup>.

Sin embargo, el conservar los usos y costumbres de la comunidad indígena no ha resuelto su problema de desventaja material. Pero algunos intelectuales se han opuesto a que se conserven los usos y costumbres de los pueblos indígenas, porque sostienen que se generaría un multiculturalismo<sup>39</sup>, legitimando la diferencia entre los indígenas y no indígenas, es decir, surgiría una identidad que tendría

<sup>37</sup> Para no perder la costumbre el gobierno mexicano, cuando sus mecanismos corporativos de cooptación han mostrado su ineficacia para resolver conflictos, entonces se forman comisiones paralelas que muestran más que la fortaleza la debilidad institucional. En este contexto, se crea la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) para entablar el diálogo con el EZLN, con personalidad jurídica, gracias a la Ley para el Diálogo, la Consolidación y la Paz digna en Chiapas: "se crea esta Comisión, integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión (...) así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto". *Diario de Yucatán*, *Op. cit.*, p. 1. Mientras, los acuerdos de San Andrés, firmados por los representantes del poder legislativo y ejecutivo, y los del EZLN tenían como puntos de controversia el reconocimiento de la autonomía de las comunidades indígenas: "Se reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas, en tanto colectividades con cultura diferente y con capacidad para decidir sus asuntos fundamentales en el marco nacional". En otras palabras, se les reconocía sus usos y costumbres en la esfera cultural, política y económica, esto contradecía el orden constitucional de México. *Ibid.*; p. 1. Pero como suele suceder en México cuando algo es objeto de negociación, con un débil respaldo institucional, los acuerdos no se reconocieron y el EZLN prosiguió su campaña publicitaria de denuncia contra el gobierno federal y la globalización económica.

<sup>38</sup> En diciembre de 1997, un grupo armado de indígenas (llamado Paz y Justicia) mató a niños y mujeres indígenas (cerca de 45) mientras rezaban en la comunidad de Acteal en Chenalhó.

<sup>39</sup> Sobre los problemas que conlleva el multiculturalismo. Véase, Francisco Colom, *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*, Barcelona, Anthropos-UAM-I, 2001.

solamente como referencia a la etnia. Sin reparar en el hecho de que "(...) tenemos muchas identidades y tenemos muchas asociaciones cruzadas que neutralizan cualquier intento de que una sola monopolice lo que somos y nos oponga contra lo demás"<sup>40</sup>.

Pero al conservarse los usos y costumbres de los pueblos indígenas<sup>41</sup> se ha dejado de lado la necesidad de buscar una igualdad de oportunidades. Por eso, al presidente Vicente Fox (2000-2006), utilizando la retórica neoindigenista, llegó a la conclusión que, desde un punto de vista económico, era más barato cambiar la Constitución<sup>42</sup>.

En consecuencia, la reforma sobre derechos y cultura indígena, aprobada por el Congreso de la Unión en el mes de julio del 2001<sup>43</sup>, sirvió para convertir a la comunidad indígena en un objeto de interés público: (...) Definir a las comunidades indígenas como de interés público, es ni más ni menos pretender darles un trato similar (...), al bacheo o al programa de tortibonos. Es tratarlos como cosas, como programas, pero no como colectividades humanas (...)"<sup>44</sup>.

Pero la experiencia de reconocimiento de los usos y costumbres de las comunidades indígenas ha creado un orden social paralelo, por ejemplo, en el estado de Oaxaca, ha reducido el papel de la autoridad estatal al reconocimiento de los resultados a los cuales llegan las comunidades indígenas mediante sus propios procedimientos. "No se mete a calificar esos procedimientos. Si hay violaciones en los mecanismos internos, no hay ninguna corte indígena o tribunal al cual recurrir para inconformarse, siguiendo los propios principios de selección comunitarios"<sup>45</sup>.

Por tanto, la importancia que adquirieron los usos y costumbres de las comunidades indígenas, como parte de su identidad y de sus tradiciones, desplazó la necesidad

de creación de mecanismos estatales de inclusión social, para la búsqueda de su desarrollo social.

En este contexto, las desventajas materiales, no han sido un obstáculo para el mantenimiento de los usos y costumbres de parte de los pueblos indígenas, desde un punto de vista general, pero su reconocimiento jurídico tampoco es una garantía para terminar con su discriminación y tampoco limitan su potencial para asimilar prácticas religiosas, que vengan de credos religiosos diferentes a la religión cristiana. Sobre todo, que la identidad no es estática sino que sufre cambios con el contacto, en este caso, de otras creencias religiosas diferentes a las dominantes.

Pero la importancia que han adquirido los usos y costumbres de los pueblos indígenas, en la escena nacional, no solamente es resultado del movimiento del EZLN, sino de la creencia gubernamental de que la diferencia, definida por los mismos es mejor reconocerla cuando no existen los medios institucionales para mejorar su nivel de vida.

Finalmente, la intolerancia religiosa entre las comunidades indígenas de Chiapas ha creado una situación de enfrentamiento, violencia y división, dentro de las mismas comunidades indígenas, utilizada más como un mecanismo de exclusión, impidiendo a algunos de sus miembros, el goce de las protecciones emanadas de su pertenencia a alguna comunidad.

En este caso, se puede hablar de una violencia estructural, es decir, las restricciones que impone la comunidad, como un todo, para impedir el desarrollo de una comunicación religiosa diferente a la dominante<sup>46</sup>.

## El Islam en Chiapas

El consuelo que se busca encontrar con el cambio de creencias religiosas no siempre significa que se deje de lado el interés terrenal. En otras palabras, que se obtenga en el mundo material algunas compensaciones tangibles, como por ejemplo, dinero y tierras y, en consecuencia, cuando no se logran se tiende a regresar a la anterior religión<sup>47</sup>. Por este motivo, algunos indígenas chiapanecos, transformados en practicantes del Islam, en 1998, decidieron abrazar su antigua creencia religiosa. Mientras, otros fundaron su propia comunidad musulmana, separada de la establecida en

<sup>40</sup> Ariel Ruiz, "Babliólogos: Entrevista con José Antonio Aguilar Rivera. Crítica de la razón neoindigenista" en <www.lainsignia.org/2001/noviembre/cul.039.htm>. Citado 14/11/01.

<sup>41</sup> El EZLN, desde las Cañadas, en Chiapas, como un grupo de presión, entre el 25 de febrero y el 11 de marzo del 2001, organizó una marcha que culminó en el Congreso de la Unión ubicado en la Ciudad de México. En el recinto legislativo hablaron los representantes del EZLN para pronunciarse a favor del reconocimiento constitucional de los Acuerdos de San Andrés.

<sup>42</sup> Eduardo Sandoval, "Ley para los indios: una política de paz imposible en un mundo donde no caben más mundos" en *Convergencia* (23). México, UAEM, 2001.

<sup>43</sup> Con la aprobación de 17 congresos estatales (de los 31 existentes, aunque 9 estados la rechazaron) la reforma sobre derechos y cultura indígena se integró a la Constitución.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>45</sup> Ariel Ruiz, *Op. cit.*, p. 5.

<sup>46</sup> Jurgen Habermas, *Op. cit.*, p. 264.

<sup>47</sup> Thelma Gómez. "Musulmanes en Chiapas" en *Milenio Semanal*, Número 17, México, Grupo Editorial Multimedios, Febrero 5, 2001, p. 43.

<sup>48</sup> Los musulmanes sunnitas en el mundo son mayoría, cerca del 90% de los practicantes, basando sus acciones religiosas en la tradición, que

un principio por los españoles Aureliano Pérez y Esteban López, inscribiéndose dentro de la corriente sunnita<sup>48</sup>.

Por otro lado, desde un punto de vista general, la religión islamista es un modo de vida basado en el sentido de la familia y de la comunidad, la paciencia y la confianza en la vida terrenal y en el más allá, en una moral donde el esfuerzo para la plegaria implica arrodillarse, levantarse e inclinarse, junto con el de privarse del alimento durante el mes del ramadán, cumpliendo con la limosna, realizando la peregrinación a los lugares santos. Así como el mostrar solidaridad, en otras palabras, los miembros de la comunidad (*Umma*) deben de ayudarse entre sí, sostenerse, sobre todo en la adversidad<sup>49</sup>.

En este caso, la solidaridad desarrollada en las comunidades indígenas chiapanecas es importante para la protección de los individuos que la componen, frente a los peligros que le representa el exterior dominado por los finqueros y las propias autoridades. Esto no significa que la solidaridad comunitaria sea un elemento que explique el nacimiento del Islam sino más bien que es resultado de la multiplicación de diversos credos religiosos, en una situación de conflicto, transformado en violencia y usada como un medio para luchar por el control de recursos y poder, donde la presencia de las protecciones estatales es muy débil.

Por tal motivo, la intolerancia derivada de las diferencias surgidas del profesar diferentes credos religiosos, como los conflictos entre católicos y evangélicos, ha servido de pretexto para realizar expulsiones violentas entre los mismos indígenas, pertenecientes a una misma comunidad, como ha sucedido en el pueblo de San Juan Chamula<sup>50</sup>. Por eso, centenares de indígenas tzotziles, han salido de San Juan Chamula, formando nuevos asentamientos humanos en la periferia de la ciudad de San Cristóbal de las Casas, donde no hay servicios urbanos básicos, reproduciendo la

pobreza. Así nació el nuevo asentamiento conocido con el nombre de Nueva Esperanza, localizado a un kilómetro del centro de San Cristóbal de las Casas. Ahí, en 1994, se asentaron cerca de 200 personas que fueron expulsadas por los católicos.

Pero la colonia la Nueva Esperanza se convirtió en un espacio, donde las posibilidades de desarrollo de nuevas creencias religiosas fueron una realidad, frente a una situación de violencia, que había fracturado a una comunidad de indígenas tzotziles. Si la causa de su expulsión fue la creencia evangélica entonces resultaba necesario su sustitución y ante esa sensibilidad, por conducto de dos españoles, pertenecientes a la vertiente musulmana fundamentalista llamada Movimiento Mundial Murabitun<sup>51</sup>, se pudo cumplir la tarea<sup>52</sup>. Por eso, la búsqueda de un nuevo sentido a su vida la encontraron en el mensaje islamista promovido por el español Aureliano Pérez Yruela. Así se comenzó, en medio de las carencias de servicios y de infraestructura, a transformar una humilde casa en una mezquita. Aunque los indígenas, conservando sus tradicionales vestidos, han terminado por cubrirse la cabeza con un modesto pañuelo blanco<sup>53</sup>.

Por otro lado, como la pobreza en México se identifica también con el desarrollo de actividades económicas informales, los indígenas musulmanes para sobrevivir las han adoptado<sup>54</sup>.

Sin embargo, el discurso islamista de Aureliano Pérez Yruela no podría haber tenido algún impacto sino hubiera contado con la ayuda de un indígena que estuviera interesado en predicar el Islam, usando el dialecto de los tzotziles-chamulas. Y este trabajo fue realizado por el indígena chamula Domingo López Ángel, quien también era un desplazado<sup>55</sup>.

---

provine del siglo X, cuando Mahoma y Alí, primo yerno de Mahoma, transmitieron sus enseñanzas por vía oral y escrita, sin embargo, no están en contra de las instituciones estatales laicas. Olivier Carré, *Op. cit.*, p. 29.

<sup>49</sup> Paul Balta, *El Islam*, España, Salvat-Le Monde, 1996, pp. 79-82.

<sup>50</sup> El monopolio que han ejercido los católicos sobre los servicios públicos, lo han utilizado para "abolir" los derechos que los evangélicos tienen sobre los mismos debido a que éstos últimos se niegan, por sus creencias, a participar en las fiestas católicas del pueblo. Pero este problema no es exclusivo de la zona indígena de Chiapas sino de otras partes de México. Por ejemplo, en el poblado de Ixmiquilpan, localizado en el estado de Hidalgo, a los protestantes por no querer participar en las fiestas católicas del pueblo, los católicos, les impidieron aproximadamente por un año, no disfrutar de los servicios públicos hasta que las autoridades estatales intervinieron para solucionar el problema. Ariel Ruiz, *Op. cit.*, p. 1.

<sup>51</sup> Este movimiento desde los años sesenta tenía como misión recuperar "in Sha Allah" ("quiera Alá"), en España, y en Andalucía formó una comunidad autónoma que maneja su propia moneda y participa en cualquier manifestación pública a favor del Islam en el mundo, y se dice que ha recibido financiamiento de un emir árabe, su líder en España es Abdul Qader al-Morabit.

<sup>52</sup> "Ahora no tenemos miedo a volver a ser expulsados porque Alá nos protege de los enemigos", según Mariano Hernández, uno de los habitantes de la comunidad que ha adoptado el nombre de Mamad.

<sup>53</sup> El Sendero Islam. "Indígenas mexicanos cambian la Biblia por el Corán". <[www.senderoislam.net/priindigenasmexicanos](http://www.senderoislam.net/priindigenasmexicanos)>, 2001, p. 3. Citado 3/12/01. Véase, Julio César López. "Chiapas, indígenas musulmanes" en *Comunicación e Información S.A de C.V. México*. 2001, p. 1.

<sup>54</sup> Marco Lara. "Adoctrinan musulmanes a chamula" en <[www.eluniversal.com.mx/plus/impres](http://www.eluniversal.com.mx/plus/impres)>, 2001, p. 1. Citado 6/12/01.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 3.

Cabe mencionar que dentro de las creencias islámicas han surgido ciertas vertientes y una de ellas es la llamada “murabitun”, palabra que hace referencia a un movimiento que surgió en el Magreb, durante el movimiento de las cruzadas, para apoyar a los musulmanes contra la reconquista española<sup>56</sup>.

Empero, los “murabitun” de hoy surgieron de un movimiento fundado por un escocés, cuyo nombre islámico es Abdul Qader as Sufi, quien consolidó su movimiento en Inglaterra entre los años sesenta y setenta del siglo XX.

Sin embargo, debido a la importancia económica que ha adquirido Arabia Saudí y, al mismo tiempo, su interés por mantener su influencia religiosa, recordando que en su territorio se localizan los lugares santos de los musulmanes, ha financiando la construcción de mezquitas; por eso, el movimiento pudo transformarse en el *Movimiento Mundial Murabitun*<sup>57</sup>.

No resulta entonces extraño que los integrantes del nuevo credo religioso hayan cambiado su nombre por otro en árabe. Así, por ejemplo, Aureliano Pérez Yruela adoptó el nombre de Nafia.

Pero, en 1997, Nafia pudo penetrar en las comunidades indígenas, por la ayuda que le proporcionó, como he señalado, el indígena Domingo López Ángel, entonces líder del Consejo de Representantes Indígenas de los Altos de Chiapas (CRIACH)<sup>58</sup>.

El indígena Domingo López Ángel fue un político local, que había organizado algunas familias de desplazados evangélicos y católicos, pertenecientes a los poblados de Chamula, Cancuc, Chenalhó, Pantelhó.

Sin embargo, como político local fue transformado en diputado local por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en 1996 fue expulsado por encabezar un ataque contra los participantes en el Tercer Congreso Estatal del PRD en la ciudad capital del estado, Tuxtla Gutiérrez. Pero, al paralelo de las actividades políticas, también en México, los líderes utilizan la organización que representan para realizar negocios privados.

<sup>56</sup> Marco Lara, “Líderes musulmanes, bajo sospecha” en <www.eluniversal.com.mx/pls/impres>, 2001, Citado 6/12/01.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>58</sup> El oportunismo del líder se refleja en su siguiente declaración: “(Domingo) López Ángel argumenta que cambió de religión porque a los grupos religiosos evangélicos los maneja la Secretaría de Gobernación, y sólo están explotando a los indígenas, mientras dice esperar que los musulmanes le den dinero, porque poseen mucho petróleo”. *Ibid.*, p. 2.

De esta manera, la CRIACH llegó a controlar parte del transporte urbano, el comercio informal, de San Cristóbal de las Casas. “Además, encabezaba invasiones, particularmente en grandes extensiones de (la) reserva ecológica, creando colonias de desplazados como La Hormiga, Nueva Esperanza y Getsemaní”<sup>59</sup>.

Pero en 1997, Domingo López Ángel y cerca de 100 seguidores, con sus familias, se unieron a la *Umma* (la comunidad musulmana) a través de los “murabitun”<sup>60</sup>. De esta manera, surgió la primera comunidad islámica indígena en el estado de Chiapas<sup>61</sup>.

Sin embargo, en la calle Damasco número 8, ubicada en la colonia Nueva Esperanza, existe ahora una casa que funciona como escuela, carpintería y también como sitio de oraciones de parte de los musulmanes indígenas, encabezada todavía por los españoles Aureliano Pérez y Esteban López, donde se ha prohibido todo contacto con el exterior porque se argumenta que resulta peligroso para la comunidad. De este modo, los niños no van a la escuela oficial, las familias no aceptan la ayuda del gobierno, debido a que se ha visualizado, en términos ideológicos, que la contaminación proviene del exterior, por tanto, se tiene prohibido cualquier contacto con los *kafir*, es decir, con los no musulmanes<sup>62</sup>.

Por otro lado, el liderazgo en México resulta importante debido a que se convierte en un intermediario ante las autoridades para lograr ventajas materiales personales y para encontrar algunas soluciones a los problemas más urgentes de sus representados, como son la obtención del título de propiedad de sus predios, donde han edificado su vivienda, así como el mejoramiento de sus asentamientos, a través de la introducción de servicios como el agua y el drenaje y, en menor medida, por los equipamientos colectivos como parques, hospitales, etcétera<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 2-3.

<sup>60</sup> El subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, Javier Moctezuma, dijo que los españoles (Aureliano Pérez Yruela y Esteban López Moreno) han violado las leyes de Asociaciones Religiosas y la General de Población debido a que entraron a México autorizados para ejercer el comercio y no actividades religiosas. Pero el artículo 7, fracción segunda, de la Ley de Asociaciones Religiosas establece que se otorgará el registro a quien haya realizado actividades religiosas en la República mexicana por un mínimo de 5 años y con un notorio arraigo entre la población. Pero se duda de su expulsión debido a que tienen hijos nacidos en el territorio nacional. *Ibid.*, p. 4.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>62</sup> Thelma Gómez, *Op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>63</sup> Eli Evangelista, “Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México”, Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (Coors.), *La Política Social en Transición*. México, ENTS-UNAM-Plaza y Valdés, 2001, p. 160.

Pero la importancia del liderazgo también se debe a que los partidos políticos pueden garantizarse más votos y puestos de representación popular, en una situación de mayor competencia partidista, cuando se integra a sus filas. Además, para articular la convivencia entre lo informal y lo formal, es decir, lo que es ilegal y legal, como el caso de la economía informal, junto con la invasión de tierras para construir nuevos asentamientos, se necesita de un intermediario o líder para negociar, lo cual sirve para controlar el descontento de sus bases o para convertirlo en apoyo electoral a favor de las autoridades.

En consecuencia, las condiciones particulares de México y de sus comunidades indígenas en Chiapas, favorecieron la aparición de la primera comunidad indígena islámica, pero este hecho ha sido posible también por la misma intolerancia religiosa, que esconde conflictos por el control de los recursos naturales y económicos, convertida en un medio para “purgar” de inconformes a las propias comunidades indígenas. Pero el sentido de la existencia, en un contexto de pobreza, solamente se puede encontrar en la práctica religiosa, que temporalmente favorece la cohesión grupal.

## Reflexión final

No se trata de concluir sino solamente de señalar, que la importancia de las creencias religiosas, es resultado de la búsqueda de sentido de una vida desarrollada en comunidad, fortalecida por el derrumbe de las promesas ofrecidas por las grandes utopías del siglo XX, agrupadas bajo las palabras derecha e izquierda.

Sin embargo, la expansión de la pobreza y de la desigualdad social, ha acrecentado las filas de los excluidos, lo cual responde a la disminución de las ayudas estatales para los pobres y desempleados; mientras, los negocios priva-

dos adquieren un papel protagónico en el control de mercados y de las ganancias extraordinarias.

En consecuencia, la imposibilidad de mejorar las condiciones de vida, a través del simple juego de la oferta y la demanda mercantil, ha creado una situación donde las creencias religiosas se transforman en elementos explicativos de una vida precaria, en ciertos momentos, mientras en otros, se vuelven parte de los que ayudan a mantener los lazos de unión del grupo o de la comunidad a la cual se pertenece.

Pero en el estado de Chiapas, donde los lazos comunitarios entre los indígenas son fuertes, las creencias religiosas son otro factor de identidad, que ayuda a encontrarle sentido a la exclusión, que genera la misma dinámica económica de los negocios privados. Además, facilitada por la débil presencia de la autoridad y la ausencia de protecciones estatales, que eviten la discriminación racial y la pobreza y marginación<sup>64</sup>.

El surgimiento de la primera comunidad indígena musulmana en Chiapas responde a los cambios que se han introducido, a través de la religión, en las comunidades, así como a los creados por la misma economía local y los provocados por el conflicto armado del 1 de enero de 1994.

<sup>64</sup> Entre 1994-2005, el estado de Chiapas se encuentra en las mismas condiciones de atraso ya que sigue afectado por un grado alto de marginación, debido a que 26% de su población de 15 o más años es analfabeta y 50% no ha concluido la educación primaria. Sobre todo, que el 67% de su población no asiste a la escuela, en contraste, su Producto Interno Bruto per cápita, en 2004, era de 2 mil 751 dólares, mientras, en el resto del país fue de 6 mil 195 dólares por habitante. En el 2005, el 82% de la población que trabajaba ganaba 2 salarios mínimos diarios, es decir, casi 3 dólares. Y, el 54% de su Población Económicamente Activa, sigue desarrollando actividades primarias. Elvía Gutiérrez, “Amenazador atraso económico y social en Chiapas: la entidad estancada en el primer lugar de alto grado de marginación” en *Suplemento Análisis Económico de El Financiero*, México, 24 de junio de 2005, p. 3A.



artículos • noticias • resúmenes  
• bibliografía • universidades  
• actividades • foros

[www.universoe.com](http://www.universoe.com)

# Un ejercicio etnográfico para mirar dentro de la casa\*

Alejandro Espinosa Yáñez\*\*

Este trabajo forma parte de una elaboración más amplia que se realizó para el gobierno estatal de Aguascalientes, llevando como título *La pobreza y sus manifestaciones en Aguascalientes. Estudio diagnóstico del déficit social*. Los datos que se presentan son el producto de la aplicación de una encuesta realizada en Aguascalientes, en la que se aplicaron 1400 entrevistas en el conjunto de las cabeceras municipales de la entidad; otra parte del trabajo de campo, en su dimensión etnográfica, fue la realización de 431 visitas a viviendas en las colonias y barrios considerados pobres, de acuerdo a información de la Secretaría de Desarrollo Social y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Apoyados en un guión de observación, la entrada a las casas nos permitió apreciar sus condiciones materiales, el uso de los espacios, las comodidades en las viviendas, así como la forma en que las casas se llenan de símbolos (calendarios, relojes, dibujos, formas de ordenación, etc.).

La vivienda es algo más que una superficie construida. Acotarla a su condición de habitación, de morada,

\* Agradezco ampliamente la colaboración de Ana María Medellín Sánchez y Marcela Guzmán Jáuregui, egresadas de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, y Mónica Portnoy Binder (mi esposa y colega), egresada de El Colegio de México, en el procesamiento de datos, sugerencias e ideas que enriquecieron el estudio en general.

\*\* Profesor, Departamento de Relaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, y en la Maestría en Ciencias de la Educación, Universidad del Valle de México, Programa Extramuros, Campus San Ángel. Estadística y Geográfica, Cámara de Diputados.

<sup>1</sup>Cf. Ortiz, Víctor Manuel, *La casa. Una aproximación*, UAM-X, México, 1987.

le atribuye una función ligada al resguardo, sombra o calor, según sea el caso<sup>1</sup>. Sobre ella los arquitectos han constituido su materia de trabajo. Como mercancía, es el producto de cientos de manos que directa o indirectamente la han edificado; como obra, es el espacio a apropiarse<sup>2</sup>, lo que no tiene que ser visto desde el ángulo unidimensional de pensar la vivienda como la materialización de un acuerdo social, las más de las ve-

<sup>2</sup> Iefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Ediciones Península, Historia, ciencia y sociedad no. 44, Barcelona, 1978.

ces concretado en la familia, y casi por definición, en espacio de protección: la vivienda, como materialización de los fragmentos sociales, es también un lugar en el que pueden coexistir la protección y el sufrimiento. Adentrarnos a las casas de los pobres nos lleva a este universo. Este es el camino que proponemos recorrer en estas páginas, pisando los barrios y colonias de Aguascalientes, por los recovecos que llevan a los cuartos para el descanso, al espacio de la higiene, a la cocina, pensando en el sentido que otorga R. Barthes a ese lugar de las mezclas y los cortes. Desde esta rendija analítica, la disponibilidad de

servicios, el contar con espacios para contener funciones, son elementos que producen una estancia más o menos cómoda dentro de la vivienda. En la primera parte entramos a los sanitarios. En un segundo momento vamos al lugar en que se “cocina”. Tomando distancia de una visión romántica de la vivienda, como casa confortable con el conjunto de servicios, y en la cual los espacios definidos socialmente cubren las funciones para los que fueron creados, sin contratiempos, en la historia que ahora abordamos se desvanecen nociones convencionales: las cocinas pueden tener un uso exclusivo, o bien contener distintas funciones, lo que evoca hablar de un espacio multidimensional: dormir, comer, preparar alimentos, en un ejemplo no dominante pero sí frecuente. Pero para que funcionen las cocinas, como los hombres para trabajar o las máquinas para trasladar su valor a las mercancías, requieren de energía: entonces nos hacemos una pregunta simple, pero que es importante: para cocinar, ¿qué combustibles se utilizan en las viviendas en asentamientos seleccionados bajo la premisa de que son pobres? No basta, como se preguntaba Feuerbach, con la cuestión dime qué comes y te diré quién eres<sup>3</sup>; es pertinente insistir en cómo se cocina, en el entendido de que el tránsito de lo crudo a lo cocido es cultural y encierra múltiples códigos y condiciones materiales.

### La disponibilidad del sanitario. Una “comodidad” básica

En este apartado se sigue la desembocadura de los servicios básicos, en este caso a partir de la disponibilidad del servicio sanitario exclusivo, lo que en las convenciones modernas se ubica con el término “comodidades”, para referirse a un aban-

<sup>3</sup> Sobre esto Gramsci plantea: “La afirmación de Feuerbach: ‘el hombre es lo que come’, tomada en sí, puede ser interpretada diversamente. Interpretación mezquina y tonta: el hombre, en cada oportunidad, es lo que materialmente come, esto es, las comidas tienen una inmediata influencia determinante sobre el modo de pensar... Pero por otra parte, también es cierto que el ‘hombre es lo que come’, en cuanto la alimentación es una de las expresiones de las relaciones sociales en su conjunto, y cada grupo social tiene su alimentación fundamental; pero al mismo tiempo puede decirse que ‘el hombre es su vestimenta’, ‘el hombre es su departamento’, ‘el hombre es su particular modo de reproducirse, esto es, su familia’, dado que la alimentación, la vestimenta, la casa, la reproducción, son elementos de la vida social en los cuales, del modo más evidente y amplio (o sea, con extensión de masa) se manifiesta el complejo de las relaciones sociales”. Gramsci, Antonio, *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, Juan Pablos, México, 1975, pp. 38-39.

nico de aspectos, entre otros el que ocupa la atención en este apartado. Aproximémonos mirando la situación en los niveles nacional y estatal, para concluir en las evidencias que se arrojan a través del trabajo de campo con énfasis en la búsqueda del déficit social. En ese sentido, en el cuadro que a continuación se expone se detalla acerca de las viviendas que disponen de servicio sanitario exclusivo:

Cuadro 1 Viviendas según disponibilidad de servicio sanitario exclusivo, 2000				
Entidad federativa	Vivienda particular Habitada <sup>1</sup>	Disponen de servicio Sanitario exclusivo <sup>2</sup>	No disponen de servicio Sanitario exclusivo	No especifica
Nacional	21 513 235	18 474 969	85.88	2 903 564
Aguascalientes	199 398	187 352	93.96	10 850

Nota: De presentarse una diferencia al sumar disponibilidad y no disponibilidad, ésta equivale al no especificado.

<sup>1</sup> No incluye a los refugios ni a 425 724 viviendas sin información de ocupantes.

<sup>2</sup> Incluye con conexión de agua, con admisión manual de agua y sin admisión de agua.

Fuente: INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados básicos*, Tomo III, México, 2001.

Aguascalientes se encuentra por encima de la tasa nacional en lo referido a viviendas con sanitario exclusivo. Hay una diferencia de casi diez puntos entre la situación promedio del país y la registrada en la entidad. Veamos esta disponibilidad del sanitario exclusivo pero en relación, ahora, con el número de ocupantes en las viviendas:

Cuadro 2 Ocupantes según disponibilidad de servicio sanitario exclusivo, 2000					
	Ocupantes en viviendas particulares habitadas <sup>1</sup>	Disponen de servicio Sanitario exclusivo	%	No disponen de servicio Sanitario exclusivo	%
Nacional	95 373 479	81 712 104	85.67	13 012 900	13.64
Aguascalientes	936 872	878 454	93.76	51 901	5.53

Nota: De presentarse una diferencia al sumar disponibilidad y no disponibilidad, equivale al no especificado.

<sup>1</sup> No incluye a los ocupantes que residen en refugios ni a una estimación de 1 730 016 habitantes que residen en viviendas sin información de ocupantes.

Fuente: INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados básicos*, Tomo III, México, 2001.

El detalle de que en las viviendas donde hay disponibilidad de sanitario exclusivo es menor el porcentaje de habitantes, mientras que en las viviendas donde no hay disponibilidad de sanitario exclusivo es mayor la tasa de ocupación, es un reflejo de que las familias en condiciones precarias tienen tasas más altas de composición familiar y, por otro lado, de que hay una mayor ocupación en las viviendas, sea por tasas de natalidad por encima de la media como se

planteó, así como por la mayor posibilidad de que en una misma vivienda pueda haber más de un hogar, como parte de las estrategias de supervivencia que han sido suficientemente registradas en la historia demográfica mexicana.

Habiendo ubicado, de acuerdo a los datos del INEGI, a la población que dispone de sanitario exclusivo, hagamos una segunda aproximación, en este caso respecto a cómo llega el agua a la vivienda, a través de qué disposición técnica:

Cuadro 3 Viviendas, disponibilidad de servicio sanitario exclusivo, 2000							
Entidad	Vivienda Particular Habitada <sup>1</sup>	Total	Disponen de servicio sanitario exclusivo			No disponen de servicio especificado	No disponen de servicio sanitario exclusivo
			Con conexión de agua	Con admisión Manual de Agua	Sin admisión Manual de Agua		
Nacional	21 513 235	18 474 969	11 668 386	4 473 608	2 321	11 621	2 903 564
%		85.87	63.15		354		13.49
Aguascalientes	199 398	187 352	160 203	25 180		93	10 850
%		93.95	85.5		1 879		5.25

Nota: Si se presenta una diferencia al sumar disponibilidad y no disponibilidad, equivale al no especificado.

<sup>1</sup> No incluye a refugios ni 425 724 viviendas sin información de ocupantes.

Fuente: INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados básicos*, Tomo III, México, 2001.

Vale señalar que en la Encuesta del Déficit Social se encontró que de las 1400 viviendas entrevistadas, en 1325 había baño, y para uso exclusivo se encontraba esta disposición en 1306 viviendas, lo que significa que en las co-

lonias y barrios populares de la entidad un 93.2% de las viviendas tienen baño exclusivo, frente a los resultados censales que apuntalan que un 93.9% de viviendas cuenta con este servicio<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> En una perspectiva de salud pública, esto se asocia con lo enunciado por López Acuña, de que hay "servicios de salud no personales, consistentes en acciones de alcance colectivo destinadas a mejorar las condiciones generales de salud y de vida". López Acuña, Daniel, *La salud desigual en México*, SXXI, México, 1993, p. 95.

Cuadro 4 Sanitario exclusivo, 2000										
	Ocupantes <sup>1</sup>	Total	Disponen de servicio sanitario exclusivo				Otra <sup>1</sup>	No especificado	No disponen de servicio sanitario exclusivo	No especificado
			Con conexión de agua	Con admisión Manual de Agua	Sin admisión Manual de Agua					
Nacional	95 373 479	81 712 104	48 939 128	21 341 293	11 381 103	32 722 396	50 580	13 012 900	648 475	
%		85.68	51.31	22.38	11.93	34.31	0.05	13.64	0.68	
Aguascalientes	936 872	878 454	728 351	140 131	9 529	149 660	443	51 901	6 517	
%		93.76	77.74	14.96	1.02	15.97	0.05	5.54	0.70	

Nota: De presentarse una diferencia al sumar disponibilidad y no disponibilidad, ésta equivale al no especificado.

<sup>1</sup> No incluye a los ocupantes que residen en refugios ni a una estimación de 1 730 016 habitantes que residen en viviendas sin información de ocupantes.

Fuente: INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados básicos*, Tomo III, México, 2001.

A partir del cuadro se observa que del 92.7% de ocupantes con servicio sanitario exclusivo, un 93.76% está conectado directamente al agua o bien cuenta con admisión manual de agua. Asimismo, en los resultados de la Encuesta del Déficit Social se recoge la información de que un 91.7% de las viviendas cuenta con excusado o sanitario. Empero, a diferencia de la tasa estatal en vivienda (85.5%), sólo el 74.5% tienen conexión de agua, así como un 19.8% recurren a la cubeta para echar agua en el sanitario. De los que cuentan con servicio sanitario, la gran mayoría de los ocupantes de las viviendas cuentan con el servicio de sanitario exclusivo, empero, como se registró líneas atrás, aun cuando en las viviendas se cuente con conexión de agua, la frecuencia con la que llega a algunas colonias y barrios populares obligaría, de hacer uso del sanitario, a utilizar la cubeta con el agua acumulada en previsión porque no llega el agua de manera permanente. Se cuenta con el artefacto para ensanchar la comodidad en la vivienda, pero la llegada no frecuente del agua disminuye el confort.

Esta mirada hacia adentro de la vivienda es insuficiente si no se acompaña de un registro sobre las condiciones en que se desenvuelve cotidianamente la población para sus hábitos de higiene. En este sentido, en el trabajo de campo que tenía como objeto revisar las condiciones de la vivienda en múltiples dimensiones se pudo recoger de manera minuciosa lo que a continuación se expone, y lo más significativo, de manera espontánea, pues las observaciones se realizaron sin citas previas, por lo que lo observado refleja un día ordinario. A partir del cuadro se observa que del 92.7% de ocupantes con servicio sanitario exclusivo, un 93.76% está conectado directamente al agua o bien cuenta

con admisión manual de agua. En las colonias y barrios populares se registraron con certeza las condiciones en 385 viviendas. En ellas, el servicio sanitario en una sola vivienda ascendió al 85.2%. En la observación se encontró que en 82% de las viviendas que cuentan con servicio sanitario, incluyendo el bajo porcentaje de los que afirmaron contar con servicio sanitario, pero no exclusivo (4.2%), lo dominante es el uso del excusado o sanitario, siguiendo en importancia, aunque en una escala de bajo impacto respecto al total de la población observada, el hoyo negro o pozo ciego y, en la misma proporción (4%), la letrina.

En lo que hace referencia a los artículos, equipamiento e infraestructura en el cuarto de baño, se encontró que en el cuarto de baño o en el espacio habilitado para tales fines, el jabón para el aseo personal se registró en el 52% de los casos. La minuciosa compartimentalización del espacio también es visible en el uso de la cortina o cancel en el baño, como una forma explícita de darle una función al espacio, demarcar límites y manejar lo privado. Hay un importante dato que es registrado, y que pone en escena el tipo de pobreza realmente existente en la entidad: en el 51% de las observaciones de las viviendas que contaban con servicio sanitario, se detectó la existencia de papel de baño y los dispositivos para desecharlo, al observar botes para la basura en 57% de las observaciones; de los botes dentro del baño, para la basura, en el 67% de los casos se observó que se depositaba la basura dentro del bote, mientras que en un 15% no se hacía escrupulosamente. Asimismo, al no observar de manera sistemática basura en los baños en los que no había bote, se afianzó la idea de que los usuarios desechaban el papel vía el excusado o sanitario.

**Cuadro 5**  
**Guión de observación**

	<i>Estatal</i>	<i>Agascalientes</i>	<i>Asientos</i>	<i>Calvillo</i>	<i>Cosío</i>	<i>El Llano</i>	<i>Jesús María</i>	<i>Pabellón de Arteaga</i>	<i>Rincón de Romos</i>	<i>San Francisco de los Romo</i>	<i>San José de Gracia</i>	<i>Tepezalá</i>
<b>Artículos, equipamiento e infraestructura en el cuarto de baño</b>												
Lavabo	130	72	11	6	2	3	13	5		5	6	7
%	30.2	55.4	42.3	15.4	5.41	8.8	28.9	19.2		27.8	17.6	33.3
Llaves del agua para el lavabo	128	64	11	5	2	3	17	5		4	9	8
%	29.7	49.2	42.3	12.8	5.41	8.8	37.8	19.2		22.2	26.5	38.09
Regadera	167	92	16	4	2	2	11	7	3	9	8	13
%	38.7	70.8	61.5	10.3	5.41	5.9	24.4	26.9	23.1	50.0	23.5	61.9
<b>Tipo de equipamiento del baño:</b>												
Excusado o sanitario	354		25	36	26	28	33	21	8	18	17	18
%	82.1		96.2	92.3	70.27	82.4	73.3	80.8	61.5	100	50.0	85.71
Hoyo negro o pozo ciego	15	3				3	4	1			1	2
%	3.5	2.3				8.8	8.9	3.8			2.9	9.52
Letrina	15	1	1			1	2	3	2			2
%	3.5	0.8	3.8			2.9	4.4	11.5	15.4			9.52
Retrete o fosa	7	124					4				2	
%	1.6	95.4					8.9				5.9	

Fuente: Guión de observación en vivienda, 2000.

**Cuadro 6**  
**Viviendas según disponibilidad de cocina para el año 2000**

Entidad federativa	Viviendas Particulares Habitadas <sup>1</sup>	Total	Disponen de cocina			No disponen de cocina	No específica
			Cocina exclusiva	Cocina Dormitorio	No específica		
Nacional	21 513 235	19 732 272	16 782 987	2 007 331	941 954	1 682 606	98 357
%		91	85.0	10.2		7.8	
Aguascalientes	199 398	190 374	171 062	10 639	8 673	8 185	839
%		95	89.8	5.6		4.1	

<sup>1</sup> No incluye los refugios ni 425 724 viviendas sin información de ocupantes.

Fuente: INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados básicos*, Tomo III, México, 2001.

En el trabajo sobre el terreno se apreció el uso de lavabos en 30% de los casos (de éstos, casi en su totalidad contaban con llaves para el agua), de regaderas en el 38.7% y de toallas en un 40.6%.

Es de tal importancia la discusión que aquí se ha establecido que, como indicaba hace algunos años el doctor Ortiz Quesada, el ensanchamiento de las condiciones de bienestar, en el caso que se ha abordado de las “comodidades”, tiene un impacto que permite recorrer las fronteras del adentro y el afuera de las viviendas, ya que como “algunos investigadores afirman (...) el progreso en salud se debe más a una mejoría en la alimentación, al empleo de agua potable, al desarrollo de la higiene y al control natal, que a las medidas médicas”<sup>5</sup>.

### **Cocinar y dormir. Dos exigencias de recuperación física diferenciada**

Un indicador de una condición deficitaria dentro de la vivienda es la no disponibilidad de un cuarto que funcione solamente como cocina, como extremo de una condición precaria. En un grado menor, también se expresa déficit cuando el espacio cocina cumple de día con esa función y en la noche se convierte en un dormitorio. El orden del caos y la exposición a los riesgos son evidentes en tales condiciones.

En la experiencia de Aguascalientes se presentan condiciones sociales por encima de la situación media a nivel

nacional. Sin embargo, en los grupos y estratos sociales en condición de pobreza en la entidad, su circunstancia social se aleja de los números promedio de la situación estatal, rasgando de cerca las condiciones medias de los datos a nivel nacional. Es una forma de hacer patente las desigualdades, que la pobreza es heterogénea y que la entidad no es un bloque monolítico.

Véase en el siguiente cuadro la disponibilidad de cocina, confrontando la información nacional y la estatal:

Frente a la tasa nacional, con una disponibilidad de cocinas en las viviendas particulares habitadas del 91%, Aguascalientes se encuentra por encima en esta disponibilidad en el orden de un 95%. Estos promedios, sin embargo, como en el caso nacional, son el resultado de las disparidades, de la disponibilidad de cocina en muchas viviendas y de la indisponibilidad en otras. Por ello la pertinencia de resaltar lo que se encontró en la evidencia empírica de la Encuesta del Déficit Social: se destaca que de las 1400 viviendas entrevistadas, en 1274 de ellas la vivienda tenía cuarto para cocinar (91%), en tanto en 107 no había esta disponibilidad (7.6%). Específicamente se habla de 1221 viviendas con cuartos en los que solamente se cocina (87.2), mientras que en 146 de ellos también se duerme (10.4%). Con estos porcentajes la población de las colonias y barrios populares de la entidad están más cerca de los promedios nacionales, como se puede apreciar a partir de la lectura del cuadro anterior, que de la tasa promedio en la entidad.

En lo concerniente a la recolección de la evidencia empírica, a partir del guión de observación se pudieron apreciar aspectos de primer orden. Veamos el siguiente cuadro, que alude a la situación general de la entidad, para después cantar la información por bloques de municipios:

<sup>5</sup> Ortiz Quesada, Federico, *La medicina está enferma*, Limusa-INCO, México, 1991, 60. Asimismo Menéndez, Eduardo, “El modelo médico y la salud de los trabajadores”, en Basaglia, Franco, et. al., *La salud de los trabajadores: aportes para una política de salud*, Nueva Imagen, México, 1988.

**Cuadro 7**  
**Artículos, equipamiento e infraestructura en el cuarto de la cocina**

Con cocina	351	81.4
Jabón	188	43.6
Fregadero	118	27.4
Llaves en el fregadero	113	26.2
Bote o bolsa de basura	248	57.5
Algún lugar donde se guardan los trastes	254	58.9

Fuente: Guión de observación en vivienda, 2000.

De acuerdo a la observación de las condiciones de la vivienda, se encontró a partir del trabajo de campo que en el bloque de los municipios con mayor fortaleza económica, es en Calvillo y en Aguascalientes donde se presenta una disponibilidad del cuarto para cocinar en un mayor porcentaje. Sin embargo, el equipo para la limpieza ocupa un mayor relieve en el Municipio de Aguascalientes, por una presencia muy superior al resto del bloque de los municipios que no están en condiciones de marginalidad, y por supuesto de aquéllos que se ubican en la zona prioritaria. Es pertinente enfatizar que la tasa promedio de la disponibilidad de cocinas es del 78.8% en los municipios que no presentan niveles de marginalidad, en tanto en los municipios de la zona prioritaria es del 81.86%; sin embargo, en lo concerniente a las piletas (los populares “fregaderos”) dentro de la cocina en los municipios de la zona prioritaria, y en particular en las viviendas precarias de estos municipios, la tasa promedio es del 14.6%, frente a una tasa del 32.23% en el resto de los municipios, es decir más del doble. No significa lo anterior que no se laven los trastes que se ocupan de manera cotidiana en los municipios de la zona prioritaria; lo que sí se pone sobre la escena es que en las cocinas de los grupos más pobres de la entidad los trastes se laven afuera, en su mayoría, del espacio donde se preparan los alimentos. En parte, como se ha apuntado, tiene que ver con la disposición del agua en tiempo y espacio; por otra parte, con el equipamiento dentro de la vivien-

da para que el agua llegue a distintos lugares. Así, la piedra para tallar la ropa es al mismo tiempo, en muchos casos registrados, el artefacto en el que se laven los utensilios para la preparación y comida de los alimentos. Continuando en este ejercicio comparativo, que expone con crudeza las disparidades regionales, es pertinente señalar que en lo que hace a la disposición dentro de las cocinas de un lugar para guardar los trastes y artefactos de cocina, la presencia de este tipo de dispositivos en la zona prioritaria alcanza un 49.3% en los cuartos para cocinar, frente a un 86.8% en el resto de los municipios. La heterogeneidad de la pobreza puede apreciarse en otro aspecto importante: la presencia de botes o bolsas para la basura, lo cual también nos lleva a una reflexión sobre los mundos de vida y la modificación en los hábitos de consumo por la fuerza de la industrialización y de su irradiación urbana. En este orden, en los municipios de la zona prioritaria se percibió una presencia de este mecanismo de ordenación en un 43.2%, frente a un 87.7% del bloque de municipios con mayores niveles de consolidación económica.

Concretamente, en los municipios de la zona prioritaria, en el trabajo de observación directa, el municipio que presentaba una menor de disponibilidad de cuartos para cocinar fue el de Tepezalá. Asimismo, en todos los casos en las cocinas se contó con jabón por debajo del 50%, lo cual se explica dado que el dispositivo para lavar los trastes no se encuentra en su gran mayoría dentro de la cocina. En casi todos los casos donde hay fregaderos, éstos cuentan con las llaves para el agua. En el mismo orden de ideas, fue en los municipios de Tepezalá y de Asientos donde más destacó el orden respecto de la basura, con bolsas o botes para ello dentro de la cocina, y con muebles para guardar los utensilios de la cocina de todos los días.

Vayamos ahora a una segunda aproximación después de haber revisado dónde se cocina y se laven los utensilios para esta labor. Ahora pongamos atención en el medio que permite pasar de lo crudo a lo cocido:

**Cuadro 8**  
**Viviendas particulares habitadas según combustible utilizado para cocina, 1990**

	Vivienda Particular Habitada <sup>1</sup>	Combustible utilizado para cocinar				No especificado
		Gas	Leña o carbón	Petróleo	Electricidad	
Nacional	16 035 233	12 317 631	3 393 698	124 709	36 183	163 102
%		76.8	21.2	0.8	0.2	1.0
Aguascalientes	129 853	121 959	5 972	824	242	856
%		93.9	4.6	0.6	0.2	0.7

<sup>1</sup> No incluye refugios ni a 136 341 viviendas sin información de ocupantes.

Fuente: INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Resumen General*, México, 1992.

**Cuadro 9**  
**Viviendas particulares habitadas según combustible utilizado para cocinar, 2000**

	Vivienda Particular Habitada <sup>1</sup>	Combustible utilizado para cocinar					No especificado
		Gas	Leña	Carbón	Petróleo	Electricidad	
Nacional	21 513 235	17 558 152	3 656 178	41 659	5 807	74 174	180 265
%		81.6	17.0	0.2		0.3	0.8
Aguascalientes	199 398	193 234	4 287	72	27	508	1 270
%		96.9	2.1	0.0		0.3	0.6

<sup>1</sup> No incluye refugios ni a las 425 724 viviendas sin información de ocupantes.

Fuente: INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados Básicos*, Tomo III, México, 2001.

Entre las tasas nacionales y las tasas estatales hay considerables diferencias, como puede apreciarse en el cuadro inmediato anterior. Mientras que el uso de la leña o carbón en los resultados nacionales se refieren al 21.2% de las viviendas, en el caso de Aguascalientes el uso de la leña o carbón llega al 4.6%, es decir, una diferencia palpable de más de 15 puntos. Los casos de Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Puebla y Guerrero son los que inclinan la balanza hacia el 21.2% en los usos de carbón o leña como combustible, por el perfil rural e indígena en sus formaciones sociales respectivas. También indica que la estufa “convencional” tiene una presencia menor en estas entidades, aun en el Estado de Chiapas, importante productor de gas pero débil consumidor de ese producto.

Si se mira la utilización del combustible de acuerdo a los ocupantes de las viviendas se pone en el panorama otro conjunto de problemas a los que nos referiremos. El promedio de ocupantes por vivienda en Aguascalientes, en datos de 1990, era de 5.5. Considerando el grueso de la población que utiliza gas como combustible, el 93.80% (670 257), al revisar el número de ocupantes por vivienda se encuentra una tasa de ocupación de 5.16 por vivienda. Ahora, si se atiende a los consumidores de leña o carbón (36 225), distribuidos en 5 972 viviendas, la tasa de ocupación en las viviendas que utilizan leña o carbón como combustible alcanza el 6.06. Dicho de otra manera, a nivel nacional y local, el uso del carbón y/o de la leña como combustible para cocinar está ligado a las condiciones de grupos y estratos sociales pobres, en general ligados al medio rural, que tienen familias más numerosas que lo socialmente dominante, así como que utilizan este combustible por tradiciones, prácticas sociales y por falta de disponibilidad de equipamiento.

Ahora veamos la situación en el presente, a partir de la última información censal:

Tal como se puede constatar, en el transcurso de los últimos diez años ha habido un incremento en el porcentaje de viviendas consumidoras de gas como combustible utilizado para cocinar. En porcentaje de unidades de vivienda se ha pasado del 76.8% (1990) al 81.6% (2000) a nivel nacional, mientras que la tasa estatal también se ha modificado al pasar del 93.9% (1990) al 96.9 (2000). Poniendo atención en el número de ocupantes en viviendas particulares habitadas, mientras que en 1990 el número de ocupantes en viviendas particulares que utilizaban gas para cocinar era de 670 257, equivalente al 93.80%, en el 2000 el número de habitantes es de 905 333, equivalente al 96.6%. Asimismo, en cuanto a los ocupantes que utilizan leña o carbón, se observa una disminución en términos absolutos y relativos significativa de 1990 (36 225) al 2000 (24 401), que en porcentaje significó pasar del 5.07% registrado en 1990, al 2.6% en el 2000, manteniéndose una tasa de ocupación por vivienda. A nivel nacional también se aprecia una disminución en números relativos, al pasar de 23.20 a 19.5% en el periodo 1990-2000, en lo referido a los ocupantes de viviendas que consumen carbón o leña como combustible en la cocina. Vale señalar que los consumos de petróleo o electricidad no ocupan un lugar de relieve en la entidad.

En este mismo orden, en lo que hace a los resultados de la Encuesta del Déficit Social, las viviendas que consumen gas para cocinar ascienden al 94.8%, frente al 96.9% del resultado censal. En el consumo de la leña para cocinar, la Encuesta del Déficit Social registró un 1.2%, frente al 2.1% registrado por el INEGI. Las diferencias entre el promedio del INEGI y el de la Encuesta citada se deben al objetivo de la Encuesta de obtener información sobre el déficit social, que se manifiesta de manera particular en los conglomerados populares o en microlocalidades. El resultado

Cuadro 10

Combustible	Estatad	Aguascalientes	Asientos	Calvillo	Cosío	El Llano	Jesús María	Pabellón de Arteaga	Rincón de Romos	San Francisco de los Romo	San José de Gracia	Tepezalá
Gas	1327	848	53	70	28	30	77	51	77	37	24	32
%	94.8	95.3	96.36	89.74	96.55	88.2	90.6	94.4	95.1	100	100	96.97
Leña	17	9		2	1	1	1	1	2			
%	1.2	1.0		2.56	3.45	2.94	1.2	1.9	2.5			
Carbón	2	2										
%	0.1	0.2										

Fuente: Encuesta del Déficit Social, 2000.

de un 94.8% que consume gas para cocinar, es el resultado de la aproximación a estratos y grupos sociales pobres. Asimismo, la diferencia entre el consumo de leña para cocinar en viviendas de la Encuesta del Déficit Social con el INEGI –1.2% frente al 2.1%, respectivamente– obedece a que el trabajo desplegado sobre el déficit social se avocó al estudio en las cabeceras municipales sin llegar a las zonas rurales. Véase en el siguiente cuadro el mapa de consumo de combustible para cocinar de acuerdo a los resultados obtenidos en la Encuesta del Déficit Social: Los combustibles consumidos, así como la disposición de bolsas o botes para la basura, dejan ver en parte que en la entidad el consumo de productos industrializados está en ascenso<sup>6</sup>.

### Consideraciones finales

Todos los casos observados se ubican en la franja de la pobreza. Sin embargo, la ubicación estructural en la economía, las formas de organización en las que se esté adscrito, las condiciones geográficas compartidas –retomando en parte, como tendencia, el argumento de Rubalcava y Schteingart<sup>7</sup>, del hecho de que la distribución de los lugares de residencia tiene como correlato agrupamientos en función de las características socioeconómicas de los habitantes, lo que da lugar a una estratificación urbana que se articula a una estratificación social–, las condiciones de es-

colaridad y la condición de género ponen sobre la escena las distintas formas de vivir y encarar las condiciones precarias. Este nivel de detalle puede permitir una lectura comprensiva de las poblaciones y sus necesidades.

La adquisición de bienes para la vivienda, así como los gastos ordinarios que se realizan para la reproducción de la familia, implica gastos que deben considerarse. Según los resultados de la Encuesta del Déficit Social, la mayor parte de los ingresos promedio se destina a alimentación, encontrándose en segundo lugar el bloque de gastos dirigidos al pago del consumo de luz, agua y gas. En un tercer lugar se encuentran los gastos destinados a diversión, lo que pone de manifiesto una limitación a la construcción de posibles, en el sentido que planteaba J. P. Sartre<sup>8</sup>, así como una postura de la diversión y la cultura como algo no trascendente, incluso residual. A nivel estatal, por su parte, además de estos gastos, el 9.4% del total de las viviendas desembolsa casi el equivalente al 50% de un salario mínimo, de 2001, por concepto de renta mensual; asimismo, el 3.5% de las viviendas señaló gastar en el pago de su vivienda un monto que en promedio asciende a 75.4% del salario mínimo que corresponde a la región, para el año 1991. El volumen de gastos es alcanzado por los ingresos recibidos, sin que haya recursos extras para ahorro o gastos extraordinarios proyectados o no.

La casa, algo más que superficie construida. El cemento que nos pega a ella es porque de alguna manera nos materializamos en ella, decimos lo que somos a través de su orden, sus ausencias, sus colores. En ella se disfruta pero también puede ser escenario de sufrimiento, más aun cuando vivir en ella cada mes es un desafío.

<sup>6</sup> Este fenómeno fue registrado a partir de la exploración de las condiciones de vida de los pobladores rurales del Municipio de Aguascalientes. Cf. Espinosa, Alejandro, *Estudio socioeconómico del área rural en el Municipio de Aguascalientes*, CESMA, Aguascalientes, 1998.

<sup>7</sup> Rubalcava, Rosa María y Martha Schteingart, "Diferenciación socioespacial intraurbana en el área metropolitana de la ciudad de México" en *Estudios sociológicos*, III, 9, 1985.

<sup>8</sup> Cf. Sartre, J. P., *Crítica de la razón dialéctica precedida de cuestiones de método*, Losada, Buenos Aires, 1963.

# Modificaciones al Régimen de Jubilaciones y Pensiones en el IMSS. La reflexión debe continuar

Marlen Osorio Martínez\*

En los dos últimos años el tema del régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del IMSS ha sido un tema a discutir en diversos foros, sin embargo, queda la impresión de que se ha minimizado el tema, reduciéndolo a los supuestos privilegios que gozan los empleados sindicalizados del seguro social y las repercusiones que esto tiene sobre las finanzas del instituto. Por el contrario, poco se habla de otras fuentes de desfinanciamiento que minan al instituto cotidianamente. Por ello, vale la pena hacer un recuento de lo ocurrido y de las cuestiones sobre las que se debería seguir discutiendo.

**E**n octubre pasado se logró modificar el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores sindicalizados del IMSS, por tanto podría pensarse que el problema financiero de la institución está solucionado y que en los próximos meses no tendremos noticias del descontento de sus trabajadores y derechohabientes. Sin embargo, hay cuestiones sobre las que se debería seguir reflexionando como la evasión de pagos al instituto y el crecimiento de empleos eventuales que significan menos recursos para la institución, entre otros temas que se intentarán retomar en el presente ensayo.

En la primera parte, se hará un breve recuento del proceso de refor-

mas y movilizaciones en torno al RJP. En un segundo apartado, presentaremos parte de lo que algunos trabajadores del IMSS nos compartieron en torno a la reciente movilización del 2005. En tercer lugar se revisarán las implicaciones que ha tenido este largo proceso y, finalmente, se recordarán algunos temas importantes que consideramos han quedado en el olvido o han sido poco discutidos.

## Reformas al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS. Un recuento (2003-2005)

Las Reformas al Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) de los trabajadores del IMSS, hechas vía modificaciones a la Ley del Seguro Social, estuvieron plagadas de movilizaciones,

debates, emplazamientos a huelga, marchas, plantones, mítines, foros de discusión, entre otras actividades que se extendieron por dos años.

El 9 de octubre de 2003 se celebró el XLII Congreso Nacional Ordinario, en el cual, como cada dos años, se revisaría el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) de los trabajadores del IMSS. En esa ocasión, la propuesta de incremento salarial fue condicionada por el IMSS a que se revisase el RJP, de lo contrario no habría negociación contractual.

Los trabajadores que se presentaron al congreso en calidad de delegados decidieron aceptar la revisión a su RJP, pero en un congreso extraordinario, que se proponía para el mes de marzo del año siguiente, comprometiéndose a presentar una propuesta de modificación para esa fecha.

\* Etnohistoriadora y estudiante, Maestría en Antropología Social, CIESAS-Occidente.

El 12 de marzo del 2004 se celebró el XXIII Congreso Nacional Extraordinario del Sindicato Nacional del Seguro Social (SNTSS), donde el líder sindical, Roberto Vega Galina, tal como lo había anunciado en el congreso ordinario, presentó su propuesta. En esta se sugería que los trabajadores activos aumentaran su aportación al régimen, que en aquél entonces era de 3%, lo que se proponía era aumentar ese porcentaje al 6% a partir de que entrase en vigor la reforma e ir aumentando anualmente uno por ciento hasta llegar, en el 2012, al 15%.

Pero, los principales cambios estaban destinados a la nueva generación de trabajadores que ya no gozarían del RJP contenido en el CCT de los trabajadores del IMSS, sino estarían bajo el esquema de la Ley del Seguro Social.

En cuanto a la aportación, se tenía previsto que los nuevos trabajadores empezaran aportando 6% y que se incrementara uno por ciento anual hasta llegar al 15%, además, que al momento de jubilarse o pensionarse aportaran el 10% de lo recibido.

Los acuerdos del XXIII Congreso Nacional Extraordinario se pueden resumir como sigue<sup>1</sup>:

- Auditar el fondo del RJP
- No hacer cambios en la situación actual de jubilados y pensionados
- Proponer iniciativas de Ley en los sistemas de ahorro para el retiro en los artículos 82 y 83.
- Promover un pacto nacional en rescate y defensa del IMSS
- Crear una comisión mixta para la fiscalización de los fondos del RJP
- Que, a partir de la fecha de la reforma, los trabajadores activos aporten 1% anual más de lo que actualmente aportan, hasta estabilizarse en un 6%
- Que los trabajadores que ingresen después de la reforma continúen jubilándose con el actual RJP.

Cinco meses después, a principios de agosto, la Cámara de Diputados y Senadores aprobaron la propuesta de reforma a la ley del Seguro Social (LSS)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Los acontecimientos de octubre de 2005 dejan ver que muchos de los acuerdos del XXIII Congreso Extraordinario no fueron cumplidos, lo cual ha aumentado el descontento de la base trabajadora.

<sup>2</sup> La propuesta aprobada fue la que presentaron Diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN), ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en julio del 2004.

Dicha reforma modificó dos artículos de la LSS, en el sentido de que todas las plazas que se creen, sustituyan o contrate el IMSS, después de la aprobación de la reforma, cuenten con un respaldo presupuestal, por medio de los fondos que surgirán de contribuciones de los propios trabajadores, esto quedaría establecido con la modificación al artículo 277 D.

Por otro lado, se modificó el artículo 286 K, indicando que el IMSS no podrá destinar los fondos de sus reservas o de las cuotas obrero-patronales (que aportan los 12 millones de trabajadores que cotizan en el instituto) al pago de pensiones.

El 11 de agosto se publican en el Diario Oficial de la Federación los cambios a la LSS, indicando que las reformas entrarían en vigor al día siguiente, por lo cual, el IMSS se veía obligado a actuar de acuerdo a la nueva ley, ante esto, el instituto emitió un comunicado dirigido a las delegaciones estatales, regionales y del distrito federal donde les pedía suspender la contratación de personal de base, mientras no se tuviera claro cuales serían los procedimientos para actuar de acuerdo a las nuevas normas.

El 12 de septiembre de ese mismo año, el sindicato presentó un amparo solicitando la suspensión provisional de las reformas aprobadas; a los 4 días el amparo fue negado.

La suspensión de contratación de personal se alargó por más de un año, con el consecuente descontento de los trabajadores, pues tenían que desempeñar las labores de las plazas que no estaban cubiertas. Estas y otras irregularidades hicieron que la movilización de los trabajadores continuara en el 2005.

A mediados de año las movilizaciones se intensifican en demanda de la cobertura de las 17 mil plazas vacantes; abasto de material médico, equipo y medicinas; la derogación de las reformas a la LSS y mejoras salariales.

El lunes 3 de octubre, Santiago Levy, quien fuera director del IMSS, presenta su renuncia al Presidente de la República. En su lugar fue nombrado director Fernando Flores Pérez, quien entre 1984 y 1991 fue subdirector general del instituto y desde enero de 2005 pertenecía al Consejo Técnico del IMSS<sup>3</sup>.

Ocho días después, el 11 de octubre da inicio el XLIV Congreso Nacional Ordinario, en el que se revisó el Contrato Colectivo de Trabajo, incluyendo el apartado del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, que aplicará del 2005 al 2007<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> <jornada.unam.com>, 4 octubre del 2005.

<sup>4</sup> Entre los trabajadores del IMSS había gran expectativa por este congreso, pues sabían que habría modificaciones importantes a su régi-

Ese mismo día, el Consejo Técnico del IMSS<sup>5</sup> se declaró en sesión permanente y acordó, por unanimidad, que el conflicto debía resolverse antes de que venciera el emplazamiento a huelga, que se tenía contemplado para el 15 de octubre<sup>6</sup>.

El 12 de octubre, el líder del SNTSS y diputado priísta, Roberto Vega Galina, acudió a la Cámara de Diputados para presentar su propuesta de modificación al RJP, para lo cual convocó a sus agremiados para que hiciesen un mitin afuera de la Cámara. La Comisión de Seguridad Social votó en contra de dicha propuesta.

La noche del viernes 14 de octubre se anunció que el la dirección del IMSS y el SNTSS habían llegado a un acuerdo, el cual había sido aceptado por el XLIV Congreso Nacional Ordinario. En los noticiarios se anunciaba que el sindicato había aceptado un incremento salarial del 4% y 15% en prestaciones, y que el instituto se comprometió a contratar 65 mil nuevos trabajadores en el plazo de seis años.

En cuanto al RJP los acuerdos fueron:

- que los nuevos trabajadores aporten 4% de sus ingresos y que anualmente incrementen un punto hasta llegar al 10% de aportación.
- Los trabajadores en activo aportarán 4% de sus ingresos, incrementando anualmente un punto porcentual hasta llegar a 10%.
- Además se acordó que los trabajadores no podrán jubilarse con más del 100% de su salario.

men de jubilaciones y pensiones. En la voz de la Congresista María de los Ángeles Melo: "Se manejaba que se iba a revisar todo el contrato y que iba a ser afectado todo el clausulado, pero por otro lado, el sindicato saca la misma posición que manejó anteriormente, pero con posiciones más golpeadas, por ejemplo, la posición del instituto era reducir el 25% del aguinaldo de los jubilados. El aguinaldo es una cuantía básica, que es la suma de las prestaciones con las que se van los trabajadores y de esa cuantía se saca un 25% y es lo que se recibe de sobresalario mensual, entonces se reducía eso del 25 al 7%, que era una reducción importante hacia los jubilados. La propuesta del sindicato iba más allá, era quitarles todo el aguinaldo a los de nuevo ingreso". Lo cual sucedió, pues uno de los acuerdos indica que no se podrán jubilar con más del 100% de su salario y ese aguinaldo era lo que elevaba el monto de la jubilación.

<sup>5</sup> El Consejo Técnico del IMSS está integrado por representantes del sector obrero, patronal y Estatal. El sector obrero está integrado por José Luis Carazo Preciado (CTM); Javier Freyre Rubio (CROC); Ignacio Cuauhtémoc Paleta (CROM); Raúl Hernández Vega (SNTMMSRM). Por el sector patronal los representantes son: León Halkin Bider (CONCAMIN); Raúl Alejandro Padilla Orozco (CONCANACO); Ernesto Rubio del Cueto (CONCAMIN); Alejandro Martínez Gallardo (CONCAMIN). Y el sector Estatal lo integra: Francisco Javier Salazar Sáenz (STPS); Enrique Ruelas Barajas (SS) y Sergio Montaña Hernández (SHCP). El Secretario General del Consejo es el Lic. Juan Moisés Calleja García.

<sup>6</sup> *La Jornada*, 12 de octubre del 2005, Pp. 16.

• Respecto a la edad de jubilación se acordó que sea a los 60 años de edad y por 35 años de servicio en hombres y 34 para el caso de las mujeres<sup>7</sup>.

"Resuelto" el conflicto y desechada la idea de la huelga, el domingo 16 de octubre el Ejecutivo Federal informó que se realizarán inversiones para mejorar la infraestructura, equipamiento y abasto de medicamentos en el IMSS. Por su parte, la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados acordó proponer la reasignación de 26 mil 400 millones de pesos al presupuesto del IMSS. Es decir, como se aceptaron las modificaciones se regresa el apoyo financiero a la institución<sup>8</sup>.

## La voz de los trabajadores

Dadas las insatisfacciones de cientos de trabajadores en torno al proceso de reformas al RJP, reflejadas en las marchas y mítines organizados, decidimos platicar con algunos de ellos para conocer su percepción en torno al tema<sup>9</sup>.

Consideramos importante incluir este apartado, pues los trabajadores tienen otra versión y percepción de lo ocurrido en el XLIV Congreso, un tanto distinta al recuento que se puede hacer en base a notas periodísticas.

Antes de cada congreso se lleva a cabo un proceso electoral para designar a los delegados que irán en representación de los trabajadores de su respectivo centro laboral. Los entrevistados indican que tanto en el DF como en otros estados de la República existieron trabas al intentar emitir su voto.

Para el caso del distrito federal, una congresista que es enfermera del hospital La Raza nos comenta: "No daban el pase de salida, cuando otras veces no hay problema, no le habían dado a la gente el tarjetón para votar. Esta vez no se hicieron en la unidad las votaciones, sino en un deportivo, donde siempre se hacían, pero ya se había logrado que se hiciera en la unidad, para que la gente vote y no se tenga que desplazar, pero todo esto dificultó la participación".

<sup>7</sup> Curiosamente, desde el 22 de septiembre, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Francisco Salazar Sáenz, presentó la propuesta de la Asamblea General del IMSS, la cual es idéntica a los acuerdos aprobados el 14 de octubre. *Reforma*, 12 de octubre del 2005, pp. 10 A.

<sup>8</sup> *Reforma*, 16 de octubre del 2005, pp. 4 A.

<sup>9</sup> Cabe aclarar que existen varias posturas y grupos dentro del movimiento de los trabajadores del IMSS. Nuestros entrevistados pertenecen a la Asamblea de Trabajadores del IMSS y una de ellas no pertenece a ningún grupo organizado, pero fue delegada al XLIV Congreso Nacional Ordinario.

Según nos cuentan, en el interior de la República ocurrió lo mismo, sólo que ahí la situación se agravó, pues las distancias son mayores. En palabras de la enfermera María de los Ángeles: “generalmente en provincia las votaciones se hacen en los centros de trabajo, porque la gente no puede desplazarse, son distancias muy largas, a veces hasta de cuatro horas, entonces la gente no pudo votar, porque los puntos para dar su voto estaban en otro lado”.

Como puede verse, existe el sentimiento entre la base trabajadora de que no se dieron las condiciones necesarias para que los trabajadores contaran con una amplia representación en el XLIV Congreso.

Además de la poca representación, integrantes de la Asamblea de Trabajadores del IMSS nos comentaron que previo al Congreso se celebra un Consejo para discutir las modificaciones, demandas y propuestas que se presentarán en el Congreso. En dicha reunión de consejo, los trabajadores notaron las siguientes irregularidades: “Las decisiones que se toman en el consejo no son a petición de los trabajadores, sino de los mismos delegados sindicales y del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del sindicato, pues nombran a los consejeros, es decir, es gente incondicional que van y votan de acuerdo al CEN. Después del consejo, Vega Galina trata de dar la legalidad, que no tenía, a su propuesta y dice que el consejo es el que está haciendo la propuesta, que son los trabajadores reunidos en consejo los que lo propusieron. Pero no es cierto, los trabajadores no tenemos injerencia en el consejo, es pura estructura sindical la que decide”.

Es decir, existe entre la base trabajadora un sentimiento de exclusión, tanto en el proceso electoral como en la propuesta que presentó la estructura sindical, y que finalmente fue la que se aprobó.

Pero, de acuerdo a nuestros informantes, las irregularidades no sólo se sucedieron previo al congreso, sino durante los cuatro días que este duró.

Primeramente, nos comentan que en las primeras filas del Auditorio, donde se lleva a cabo el Congreso, se encontraban sentados personas que habían sido llevadas por la estructura sindical, debido a que el sindicato tiene la posibilidad de designar más de cien congresistas, como delegados efectivos, es decir, con voz y voto. Esto sucedió en los hechos, pero, de acuerdo a los trabajadores que entrevistamos, estas personas deben ir solo en calidad de coordinadores, pero sin derecho a votar.

Pero la máxima anomalía se presentaría el último día de congreso, el viernes 14 de octubre, cuando en los noticieros de las 10:30 de la noche por televisión abierta se

anunciaba que se había llegado a un acuerdo y que el conflicto estaba solucionado. De acuerdo a la versión de nuestros entrevistados, la noticia se dio a conocer en televisión, mucho antes de que en el congreso se votara la propuesta. Al mismo tiempo, un grupo de personas derribó la puerta del Centro de Convenciones, donde se llevaba a cabo el congreso y fueron repelidos por el cuerpo de granaderos que se encontraba resguardando el lugar.

Además, los congresistas con que platicamos, nos comentaron que la propuesta no se discutió, a pesar de que había una lista de oradores esperando turno para dar su punto de vista en torno al tema. Con ello se viola el artículo 59 en su fracción II de los estatutos del SNTSS, según el cual, “los asuntos deberán someterse a discusión libre, otorgando la palabra indistintamente a quien lo solicite tomando únicamente en cuenta el orden de solicitud. Si después de esto no se considera suficientemente discutido el asunto, se abrirá un registro de oradores en pro y en contra y en caso negativo se repetirá el procedimiento hasta agotar el debate”<sup>10</sup>.

Y como estas, hay muchas inconformidades más, como el que los congresistas que llevó la estructura sindical agredían verbal y físicamente a los oradores. Que había policías vestidos de civil dentro de las instalaciones del congreso; Y, como estas, hay muchas otras historias que circulan en torno al tema del XLIV Congreso, información que aumenta la indignación de los trabajadores y que se verá reflejada en las acciones y movilizaciones que los trabajadores tienen planeadas para este año que comienza.

### **Implicaciones de los acuerdos tomados en los dos últimos años en torno al tema del RJP de los trabajadores del IMSS**

La primera de las implicaciones que tuvo este largo proceso de reformas fue la controversia de que el capítulo de la ley donde están los artículos reformados sólo aplica a los trabajadores de confianza, por tanto, es inviable que se quiera aplicar a los trabajadores de base.

La consecuencia inmediata de esta irregularidad fue el desconcierto sobre cómo aplicar la ley, lo que implicó el que por un año no se contrataran plazas, generando un estimado de 17 mil puestos vacantes; servicios no cubier-

<sup>10</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, *Estatutos 1993*, México, SNTSS. (Cabe aclarar que esta edición es la más reciente y en vigencia, pues después no se ha publicado alguna otra).

tos; sobrecarga laboral para los trabajadores activos y el creciente descontento de la población derechohabiente.

Por otro lado, los acuerdos del XLIV Congreso Nacional Ordinario, principalmente en las modificaciones al Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), incidirán a corto y largo plazo en la situación laboral de los actuales y próximos trabajadores del IMSS:

- Primeramente en cuanto al financiamiento del RJP, se pactó que los trabajadores activos aporten 4% de su salario (antes aportaban el 3%), y anualmente se incremente un punto porcentual hasta llegar a 10%. Para los nuevos trabajadores las condiciones serán las mismas (empezar aportando 4% e incrementarlo anualmente hasta llegar a 10).

A este respecto algunos trabajadores han manifestado su descontento, pues no perciben un aumento real, pues se les concedió 4% de aumento salarial, pero justo ese 4% es el que tienen que aportar al régimen jubilatorio.

El periódico la Jornada hizo un cálculo aproximado de la forma en que esto incidirá a futuro en los ingresos de los trabajadores, encontrando las siguientes cifras:

Categoría	Salario mensual	Aportación de 3%	Aportación 4%	Aportación 10%
Médicos	4,724.40	\$141	\$188	\$472
Enfermera	2,959.42	\$88	\$118	\$295
Asistente médica	2,404.48	\$72	\$96	\$240

\* Fuente: La Jornada, política 7, 15-X-05.

\*\* En el periódico se aclara que el cálculo se realizó en base al rango salarial inferior de cada categoría y no contempla los incrementos salariales que se registran año con año.

- Por otro lado, la decisión de aumentar los años de servicio y de edad para tener derecho a una jubilación, también genera cambios importantes. El acuerdo fue establecer un límite de edad para alcanzar la jubilación, este será a los 60 años (recordemos que antes no había una edad establecida). La otra condición son los años de servicio que aumentaron de 28 a 35 años en el caso de los hombres y de 27 a 34 en el caso de las mujeres. Es decir, los trabajadores tendrán que cumplir con ambas condiciones para poder jubilarse.

En palabras de la delegada congresista María de los Ángeles Melo:

Esto lo discutíamos en el congreso, porque el “y” no es lo mismo, el “y” da continuidad, la “o” separa. Esto significa que si cumples los 60 años de edad, pero no tienes los 35 años laborales no te vas. Eso va a hacer que los compañeros trabajen hasta 42 años, casi doblan los años establecidos para jubilarse. Porque, por ejemplo, si un trabajador entra a los 18 años, no va a tener los 60 años de edad al cumplir los 35 de servicio. Sin embargo, la propaganda del sindicato no aclara eso, entonces hay mucha maniobra en lo que se acordó.

- Hay otro acuerdo que establece que los trabajadores de nuevo ingreso ya no podrán jubilarse con más del 100% de su salario<sup>11</sup>. Lo que hacía que los trabajadores se jubilaran con una cantidad por arriba del 100% es lo que ellos llaman la cuantía básica o aguinaldo, que son prestaciones y ayudas mensuales. Ahora, que se plantea que los trabajadores no podrán jubilarse con más de 100%, no se ha aclarado qué pasará con esa cuantía básica.

- Con el asunto de la cobertura de plazas también hay descontento entre la base trabajadora, pues el acuerdo es cubrir las 65 mil plazas prometidas, pero en un periodo de 5 años. Entonces, no va a haber un crecimiento en la planta laboral del IMSS, es decir, si a esas 65 mil plazas le descontamos las 17 mil que no se cubrieron este año y, además le descontamos los 20 mil jubilados que hubo, y si descontamos a los que se van a jubilar en los próximos cinco años, pues pareciera ser que sólo se están cubriendo las vacantes que quedaron libres este año y las que están dejando los jubilados.

Como puede verse, los cambios recientemente pactados incidirán considerablemente en las condiciones laborales y jubilatorias de los trabajadores del seguro social.

## A manera de conclusión. Temas que se han desvanecido en el aire

En estos dos años de controversias en torno al RJP de los trabajadores del IMSS, se han revisado informes, cifras, acusaciones, declaraciones, marchas, mítines, entre otras acciones. Sin embargo, hay asuntos pendientes sobre los

<sup>11</sup> Recordemos que esta era una de las grandes controversias en torno al RJP de los trabajadores del IMSS, pues se criticaba el hecho de que, con sus prestaciones, pudiesen jubilarse con el 134% de su sueldo.

cuales no se continuó con una discusión, o nunca se empezó, hay temas pendientes sobre los que no se ha discutido plenamente.

Con este apartado queremos cerrar este ensayo, pues más que una conclusión queremos retomar y poner en la mesa de discusión algunas temáticas que consideramos deben ser aclaradas y que seguramente seguirán causando controversia y serán motivo de movilizaciones futuras de los trabajadores del seguro social.

Primeramente, me parece que algo que se debería revisar y, si es posible, modificar es la estructura del Consejo Técnico del IMSS. Este órgano está conformado por miembros del sector obrero, patronal y estatal. El sector al que le vemos más “peros” es al de los trabajadores, que está conformado por cuatro delegados de la CTM, la CROC, el sindicato minero y la CROM. El punto es que consideramos que este consejo debería abrirse y tratar de representar a un mayor número de organizaciones laborales, estamos hablando en particular de la UNT, que agrupa a sectores estratégicos del país como los telefonistas, trabajadores de aviación, incluso a los propios trabajadores del IMSS y no tiene una representación en su consejo técnico.

Es decir, lo que debe plantearse es que la forma en que se organizan actualmente los gremios ha cambiado mucho, ya no estamos en los tiempos en que las únicas grandes centrales obreras eran la CTM y la CROC.

Por otro lado, otro punto sobre el que valdría la pena seguir investigando y debatiendo son las diferentes fugas de dinero que minan al IMSS. En el último año se invirtió más en proyectos como las Unidades Médicas de Alta Especialidad (UMAES) y en la incorporación de los expedientes electrónicos, en lugar de invertir en infraestructura y medicamentos para el propio instituto<sup>12</sup>.

Además, trabajadores pertenecientes a la Asamblea de Trabajadores del IMSS, señalan que otra fuga importante de recursos proviene de los servicios externos que presta el instituto, esto es, según indican, se está pagando a laboratorios, hospitales e incluso ambulancias privadas para que presten el servicio que los trabajadores del instituto podrían dar, lo cual no tiene ningún sentido, pues se cuenta con el personal, es decir, en lo que se debería invertir es en el material y equipo necesarios para que sean los propios trabajadores del instituto quienes desarrollen esas actividades.

Por otra parte, el descontento de los derechohabientes se incrementa cada vez más, lo que se manifiesta en un

<sup>12</sup> *La Jornada*, 20 de julio del 2005, pp. 42.

elevado número de denuncias y juicios legales a los que el instituto debe responder. De acuerdo a un informe presentado por el propio IMSS, se pierde el 50% de los juicios, lo que representa una gran fuga de dinero.

Pero la disminución de recursos del instituto no viene sólo de las fugas de dinero, sino de lo que nunca ingresa a éste. Por ejemplo, las empresas que no registran al total de sus trabajadores para no brindarles la prestación de la seguridad social, o los patrones que registran a su planta laboral con un salario por debajo del que realmente perciben, esto para aportar una menor cantidad al instituto.

La disminución de derechohabientes y aportaciones patronales se ha agravado, durante la administración panista, con la cultura del changarro foxista, se han generado 482 mil empleos eventuales y se han perdido 8 mil permanentes<sup>13</sup>, lo cual representa un decrecimiento en el número de derechohabientes y en los ingresos vía patronal que recibe el IMSS.

Otra carga financiera para el seguro social es el programa IMSS-Oportunidades, el cual de inicio era un programa financiado por el Gobierno Federal y a partir del 2003 quedó a cargo del instituto, lo que representa un egreso de 4 mil 200 millones de pesos anualmente<sup>14</sup>.

Ahora bien, el IMSS está buscando otros mecanismos de ahorro empleando el mismo recurso de trabajo eventual o por honorarios. Se estima que hay 28 mil 209 trabajadores que no reciben otro estímulo más que su sueldo, es decir, trabajan en el seguro social y no cuentan con este servicio<sup>15</sup>.

Asimismo, desde el 2000 y hasta el 2005 el IMSS eliminó 10 mil 684 plazas de confianza, lo que le ha generado un ahorro de mil 839 millones de pesos<sup>16</sup>. Lo anterior nos lleva a preguntarnos por la cantidad de puestos que han estado descubiertos en que en el último año, si tomamos en cuenta las 17 mil plazas vacantes que estuvieron congeladas y los puestos de confianza que no estaban cubiertos.

Así pues, en este apartado final hemos mencionado los temas que consideramos deben ser tomados en cuenta al tratar el complejo tema del seguro social y su deterioro financiero. El tratar estos casos más a fondo rebasa los objetivos del presente ensayo, por ahora sólo quisimos hacer una reflexión sobre estas cuestiones.

<sup>13</sup> *Reforma*, 13 de octubre del 2005, pp. 7 A.

<sup>14</sup> *Reforma*, 15 de noviembre del 2005, pp. 7 A.

<sup>15</sup> *Reforma*, 29 de septiembre del 2005, pp. 4 A.

<sup>16</sup> *Reforma*, 21 de septiembre del 2005, pp. A.

# La industria maquiladora de exportación de Yucatán y su especialización en la rama de la confección

Beatriz Castilla Ramos\*  
Alejandra García Quintanilla\*

En este artículo vamos a explorar las transformaciones de la industria maquiladora de exportación (IME) en Yucatán que condujeron, desde 1996, a su especialización en la industria de la confección. El recorrido irá desde los inicios del programa oficial de fomento a la IME YUCATECA en 1984 hasta finales del 2005. Nos interesa mostrar los cambios en las empresas, el empleo, las ramas, la procedencia del capital, las modalidades de coinversión. Adicionalmente, vamos a presentar algunos elementos de la cultura y de las condiciones sociales peculiares a Yucatán que no sólo han influido en esta especialización sino que incluso han motivado la expansión de empresas ubicadas en otras ramas aparentemente muy distantes de la confección. Queremos recuperar algo de la historia de las mujeres mayas que han llevado la parte mayoritaria del empleo en la IME.

**F**rente a los más de cuarenta años del programa maquilador fronterizo, el de Yucatán contrasta por su juventud. En 1984, la Secretaría de Desarrollo y Fomento Industrial de Yucatán—responsable de instalar el programa de la IME<sup>1</sup>— definió los giros prioritarios a atraer basado en las que en ese entonces consideró “ventajas logísticas del estado”: componentes electróni-

\* Investigadoras, Unidad de Ciencias Sociales, CIR-UADY. Agradecemos la valiosa colaboración de Mauricio Dzul Sánchez tanto en la sistematización de la información como en su análisis. A Rosario Aguilar y Víctor Cárdenas por su apoyo incondicional.

<sup>1</sup> Gobierno del Estado de Yucatán, Secretaría de Desarrollo Económico e Industrial. “Establecimiento de un esquema de fomento económico”, Informe final inédito, Mérida, Yucatán, 1985.

cos, por su tamaño y alta densidad económica; textiles, confección y artículos de piel, debido a la mano de obra experimentada en la zona; embarcaciones de placer. Para atraer a los inversionistas extranjeros se creó la Dirección de Promoción Industrial cuyo objetivo central hasta el año 2000, fue difundir en los mercados internacionales las bondades del estado como centro maquilador. Un ejemplo lo encontramos en la revista estadounidense de negocios *News Actions*, en donde se presentaban los atractivos del estado bajo el lema: *Yucatán offers good living*<sup>2</sup>. Allí se promocionaba al es-

<sup>2</sup> “International Trade and Technology”, en *News Action. Information and Service for Small and Middle-Size Firms*, USA, Spring 1988,

tado como un lugar que permitía una alta calidad de vida a los ejecutivos y a sus familias. Al mismo tiempo, el gobierno elaboró un manual de desarrollo industrial intitulado “Yucatán la otra frontera” y, un programa dirigido a las empresas estadounidenses que sufrían con la fuerte competencia de Japón y los países del Este no solamente en el ámbito internacional, sino al interior de la propia economía estadounidense<sup>3</sup>. Entre los factores medulares estaban los costos de la mano de obra y del transporte. Presionados por esa

<sup>3</sup> Randón, Michael, “Yucatán Emerges from Pyramids, to Profit México Well Kept Secret.” en *New Action. International Trades and Tehcnology, Information and Service for Small and Middle-Size Firms*, Spring, 1988, IBD, Program at Northwestern University.

situación, empresarios de EEUU habían iniciado una búsqueda de nuevos espacios y socios a fin de establecer la “producción compartida” (*production sharing*). Así, se establecieron además coinversiones (*joint ventures*) con inversionistas yucatecos que hasta hoy operan. El consenso general que prevalecía en el medio, se expresaba en el discurso oficial que afirmaba contundentemente: “estamos seguros de que estas empresas se constituirán en parámetros para mejorar la calidad de la mano de obra y de la producción”<sup>4</sup>. Para fortalecer el programa con trabajadores del campo, la Coordinadora Estatal del Empleo, diseñó y realizó cursos de capacitación *ad hoc* con el objetivo de entrenarlos para el nuevo quehacer productivo en las nuevas plantas internacionales. Al inicio, y al igual que en la frontera norte, el programa maquilador de Yucatán estaba pensado para dar empleo a los varones. Específicamente se pensaba en los trabajadores desocupados de la agroindustria henequenera que desde fines del siglo diecinueve había sido el mayor espacio laboral y de descontento social del estado. Sin embargo ya desde 1984, con la instalación de la primera fábrica, las mujeres mayas subvirtieron los objetivos de los programas oficiales y al igual que en la frontera norte, sorpresivamente emergió un nuevo e inesperado mercado de trabajo: el de las mujeres jóvenes, muchas veces del campo, habitantes de las áreas conurbadas a la ciudad de Mérida y circundantes a los parques industriales donde se instalaron las primeras plantas extranjeras<sup>5</sup>. Estas obreras no llegaron a la IME desprovistas de atributos. La alta calidad de su trabajo pronto fue reconocida por ejecutivos de la industria de la confección y de otras ramas, donde es especialmente significativo el caso de la manufactura de productos de ortodoncia y endodoncia.

Nuestra empresa tiene un gran potencial en la gente, porque es gente que además de entregarse a su trabajo, se dedica a él plenamente. Tenemos gente que piensa, que analiza, y por consiguiente que da ideas, lo que nosotros consideramos importante, porque lo vivimos a diario. Quizá ni ellas mismas se den cuenta de lo que aportan, de lo que nada más se puede medir bajo el punto de vista del tiempo y dedicación<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Declaraciones en la prensa de funcionarios de gobierno y empresarios maquiladores.

<sup>5</sup> Beatriz Castilla Ramos y Beatriz Torres Góngora han remarcado este aspecto en varios trabajos.

<sup>6</sup> Armando Ceballos: ingeniero en producción con 22 años de antigüedad en la empresa. Cfr. Castilla Ramos, Beatriz, *Mujeres mayas en la robótica y líderes de la comunidad. Tejiendo la modernidad*. H. Ayuntamiento de Mérida-ICY-UADY, Mérida, 2004, p. 265.

Las capacidades que les han permitido desarrollar una alta calidad de trabajo no son fortuitas, ni recientes, ni producto de programas de capacitación especial. Son mujeres que desde niñas aprenden no a trabajar, sino a jugar y a disfrutar en la confección de elaboradas manualidades que requieren de una gran destreza y concentración. Aptitudes que, por ejemplo, han llevado a un muy importante desarrollo en una de las escasas fábricas de segunda generación en la entidad, donde ellas, sin contar con estudios formales más allá de la primaria, inauguraron el área robotizada<sup>7</sup>. Estas aptitudes, habilidades, destrezas fueron reelaboradas mediante capacitación especial en la fábrica, pero crecieron desde la cultura de su infancia, en la casa. Son parte de su cultura maya, y es desde su legado cultural que se han desarrollado. Una cultura de larga historia que tercamente y a contracorriente de la cultura oficial, ellas han persistido en recrear<sup>8</sup>. Ciertamente se trata de una historia y de una cultura que no están libres de rupturas profundas. Pero en la historia, ruptura y continuidad van de la mano, y en este caso lo que nos interesa destacar es precisamente la continuidad. Para ellas hemos acuñado una expresión muy sencilla que busca recuperar tanto las rupturas como las profundas continuidades que llevan en su ser, y las llamamos las “nuevas mayas”<sup>9</sup>. En oposición a quienes las ven como no-mayas, como abandonando su historia y su cultura, nosotros al mirarlas tanto en su comunidad como en la fábrica, pensamos que están recreando su legado. De sus comunidades llevan las habilidades que desde su cultura desarrollaron. Y luego ellas contribuyen generosamente a organizar las tradicionales fiestas del pueblo. Sólo que ahora, al disponer de más recursos, las hacen más ricas. Aunque muchas ya no usan el traje tradicional cotidianamente –particularmente en Mérida– gracias a ellas, sus madres usan ahora trajes más bellos, con bordados más finos; y en los días de fiesta ellas también se engalanan con ese traje. Esto no es de ninguna manera un asunto trivial. Es una manifestación del respeto y del gozo que encuentran en su legado cultural maya.

<sup>7</sup> Castilla Ramos Beatriz, *Ibid.*

<sup>8</sup> García Quintanilla, Alejandra y Beatriz Castilla Ramos, “Mujeres, Telares y Paties: El Yucatán Colonial”, en *Yucatán, Historia y Economía*, 20, 1980, pp. 46-66.

<sup>9</sup> Ver: Castilla Ramos, Beatriz, *Nouvelles technologies et changement culturels chez les ouvrières mayas travaillant dans une usine de montage au Yucatán, Mexique*, tesis doctoral, Université de Perpignan, Perpignan, 2002.; García Quintanilla, Alejandra, “Las mujeres y la nueva milpa. Equidad generacional en la agricultura peninsular del mañana” en *Na molay. primer congreso de mujeres mayas. Maya Women First Congress*, Guadalupe Espinoza (editora), UNIFEM, México, 1999, pp. 114-123.

Así, en la nueva cultura del trabajo, se articula lo nuevo de la calidad total, del *just in time*, la eficiencia y productividad de las empresas transnacionales, con prácticas, habilidades, saberes y relaciones sociales que aunque parezca paradójico o remoto, tienen una poderosa raíz arraigada en el mundo maya. Sabemos que la competitividad de Yucatán se promovió inicialmente sobre los bajos salarios y la abundancia de mano obra. Pero pensamos que ahora, en esta especialización regional la calidad del trabajo se ha vuelto más importante. Los gerentes de una fábrica europea de la industria del vestido, así como el de otra estadounidense, dedicada a aparatos dentales han sido particularmente enfáticos respecto a esto. Paradójicamente, la calidad del trabajo sustentada en la cultura, ha sido hasta ahora, soslayada por los estudiosos.

Pero las peculiaridades de la historia de Yucatán han representado ventajas para la IME de diversas maneras. En 1992 el gobierno decidió suspender completamente el apoyo a la actividad henequenera e introducir un cambio al programa de maquiladoras: masivamente fueron trasladadas al campo y esto aceleró el proceso de maquilización. Gobierno y empresarios argumentan que se debe a la saturación de la mano de obra en la ciudad de Mérida y, al —obvio— desempleo en el campo yucateco. Intentan poner freno a una ola expansiva en la migración campo-ciudad, producto de la cancelación de los apoyos oficiales al henequén que incluyó el desmantelamiento de paraestatales yucatecas.

En realidad la expansión más vigorosa empezó en 1996 cuando empezó a romperse con una tendencia de crecimiento lento, aunque sostenido. Este dinamismo revolucionó el estancamiento secular de la economía yucateca, fuertemente atada a la decadencia del henequén. Para mayo del 2000, Yucatán se ubicó en el primer lugar nacional de crecimiento en el empleo, con un 33.6 % de incremento. Estuvo por encima de Nuevo León con 30.8 % y, Puebla con 27.3 %<sup>10</sup>. Esta reversión del letargo en la economía del estado hay que verla como una ventaja comparativa para las nuevas factorías. Pues la cultura de trabajo es peculiar entre quienes tienen una larga historia social de desempleo —más grave para las mujeres— combinado con empleos carentes de prestaciones o con las mínimas, de trabajos eventuales y desregulados en lo concerniente a horarios, turnos, jornadas; por supuesto descalificados y con nula posibilidad de

<sup>10</sup> Datos de INEGI, citados en, “Maquiladoras generaron más empleos en Yucatán” en *Por Esto!* (30/julio/2000).

ascenso al interior de las empresas<sup>11</sup>. En el caso particular del campo, hay que agregar que se trataba de empleos que obligaban a la migración pendular a la ciudad de Mérida. Los hombres, fundamentalmente hacia la industria de la construcción y otros trabajos en el sector de servicios. Las mujeres, esencialmente hacia el servicio doméstico, y ambos hacia el comercio informal. A la historia de las malas condiciones del empleo hay que agregar otro condimento histórico favorable a las empresas con nuevos sistemas de gestión en el trabajo, como era ya el caso de muchas fábricas de este sector. Es que la (o las) cultura(s) del trabajo fueron construidas frente a una cultura empresarial que se nutrió en los rigores del peonaje, sobre un proceso de trabajo militarizado y el racismo de la hacienda henequenera. En suma: una cultura empresarial decimonónica, aunque en pleno siglo XXI<sup>12</sup>, que en el caso de la industria local tradicional de la confección se manifestaba de manera predominante en talleres clandestinos, trabajo a domicilio, pago por debajo del salario mínimo y la violación de las disposiciones legales respecto a prestaciones<sup>13</sup>. Por todo ello, las empresas extranjeras del sector maquilador que han incorporado aunque sea algunos aspectos de las nuevas formas de organización la producción y sobretodo de gestión sustentada en la valorización del trabajo humano<sup>14</sup>, encuentran en los obreros y obreras, una actitud de responsabilidad, compromiso y lealtad hacia la empresa. Pero hay que puntualizar que nunca y en ningún lugar ha habido uniformidad ni en la cultura obrera ni en la empresarial<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Estas apreciaciones provienen del análisis de las trayectorias laborales de todas las trabajadoras integradas a una empresa estadounidense ubicada en el municipio de Umán, conurbado a la ciudad de Mérida. Castilla Ramos, Beatriz, *Nouvelles Technologies et changement culturels...* Op. cit., pp. 494-530.

<sup>12</sup> García Quintanilla, Alejandra, *Zaatal: Cuando los milperos perdieron el alma. Una historia de los mayas, Yucatán 1880-1889*, tesis doctoral, University of North Carolina at Chapel Hill, Chapel Hill, 1999.

<sup>13</sup> Al respecto véase las investigaciones de: Peña Saint Martín, Florencia. “Familia y ocupación femenina en tiempos de crisis económica La industria de la confección en Yucatán.” en *Cuicuilco*. volumen 4, número 9, enero / abril 1997. Págs. 77-94; y Peña, Florencia; José A. Alonso (comp.) *Estrategias femeninas para enfrentar la pobreza. El trabajo domiciliario en la elaboración de prendas de vestir*. INAH, México, D.F. 1998; Gamboa Cetina, José M. “Las obreras de la industria del vestido en Yucatán. Proyecto de investigación INAH, 1987; y Gamboa Cetina, José M. “Notas sobre la industria del vestido en Yucatán”, en Luis Hernández Palacios y Juan Manuel Sandoval, (Comps.), *El redescubrimiento de la Frontera Sur*, Universidad Autónoma de Zacatecas/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989, pp. 114-136.

<sup>14</sup> Estas empresas corresponden a las que hemos caracterizado como grandes, con más de 400 trabajadores.

<sup>15</sup> Castilla Ramos Beatriz, “Trabajo fabril y comunidad: Un Acercamiento al Análisis del Consenso en una Maquiladora Estadounidense en

Ahora bien, los nuevos sistemas no se implantaron de inicio. De hecho se trata de una conquista obrera lograda muy tempranamente por las mujeres que la propaganda oficial ofrecía como *unspoiled labor*. La resistencia de las obreras mayas se palpó desde 1985 con un paro interno de labores y luego se declararon en huelga exigiendo mejores condiciones de trabajo<sup>16</sup>. Las otras empresas de esa rama muy pronto advirtieron la resistencia de las trabajadoras a través del ausentismo y las altas tasas de rotación —que según declaraciones de uno de los directivos, en 1987 era de alrededor de un 50% anual. Castilla y Torres analizaron la contradicción entre los acontecimientos y la oferta oficial de *unspoiled labor* que tenía como incentivo central “la calidad y la disciplina de la mano de obra”. Encontraron un cambio que violentaba las costumbres de trabajo a las que las obreras se habían habituado en los talleres y fábricas de la confección yucatecas. A partir de la inesperada respuesta de las obreras mayas, los extranjeros se vieron obligados a repensar la gestión de la mano de obra en orden a combinar un alto estándar de productividad, con las costumbres locales<sup>17</sup>. Un proceso que continúa, ante la rotación de la fuerza de trabajo que no logra abatirse en las factorías que mantienen esquemas tradicionales de producción.

Considerando acontecimientos tanto externos como internos, podemos ya ubicar los primeros dos períodos en la IME. El primero se inicia en el año de 1984, cuando la sede de las empresas extranjeras fue la ciudad de Mérida y sus áreas conurbadas; el segundo arranca en 1992 con el desplazamiento de la IME en la entidad a poblaciones de la zona maya yucateca, y se refuerza con la firma del TLC en 1994. Curiosamente, la firma del tratado atrajo empresas cuyo mercado final estaba efectivamente en EEUU, pero además atrajo a otras que sólo tenían la expectativa de entrar a ese mercado. En este sentido son especialmente interesantes las declaraciones hechas en 1999 por el gerente general de una fábrica italiana instalada en Yucatán en 1993 y especia-

lizada en la producción de trajes de baño. Afirmaba que la decisión de trasladarse de Bolonia a Yucatán no se había tomado con base en los bajos salarios sino en la firma del TLC y la posición estratégica del estado para entrar al mercado de EEUU; y, en la alta calidad de la mano de obra femenina. Reconocía que su producción se dirigía al mercado europeo pues hasta ese momento (1999) un 90% del producto iba a Europa, 5% a México y sólo un 5% a los Estados Unidos. Esperaba entrar en grande al mercado estadounidense en el corto plazo. ¡Pero hasta la fecha no se ha logrado! Remarcó la importancia de la alta calidad de la mano de obra que proviene de las comunidades rurales, donde las mujeres mayas poseen una gran destreza. Ellas se incorporan elaborando tejidos, a manera de adornos. Acerca de la empresa señaló: “esta corporación es altamente competitiva a nivel internacional.” Por ello, “la organización en su conjunto y el contexto social, así como el tratamiento de nuestros recursos y el de los trabajadores, son aspectos de vital importancia para la buena marcha de la empresa”<sup>18</sup>.

No vamos a ahondar más en el impacto del TLC pues esto lo analizaremos más adelante, cuando revisemos el comportamiento de la IME. Baste decir que como ya lo han señalado investigadores de la industria maquiladora a nivel nacional, las conclusiones apuntan a que el TLC dinamizó al sector maquilador en México y acentuó el proceso de diversificación<sup>19</sup>.

En síntesis, el período de crecimiento acelerado de la IME yucateca se prolongó hasta el año 2000 cuando podemos incluso hablar de un boom. A partir de entonces, en el año 2001 se inicia el descenso con repuntes y, con ello, se abre la tercera etapa. Claramente se ve la preeminencia del sector de la confección, pero ya no se trata de una industria predominantemente femenina. Aparece una fuerte tendencia hacia la masculinización de la mano de obra en estas empresas cuya composición por sexos se ha vuelto casi paritaria. Esta tercera etapa es, hasta la fecha, de incertidumbre y reacomodos aunque las que se establecieron en las ciudades medianas y pequeñas y operan con población rural y maya son las más grandes y estables.

Yucatán, México” en *Contemporary Developments in: “Integración Económica y Desarrollo Empresarial: Europa y América Latina”*, Montpellier, An International Publication of the Scientific Committee of the Montpellier Graduate School of Management- Eds. ESKA-Sup de Co, 2000, pp. 193-200.

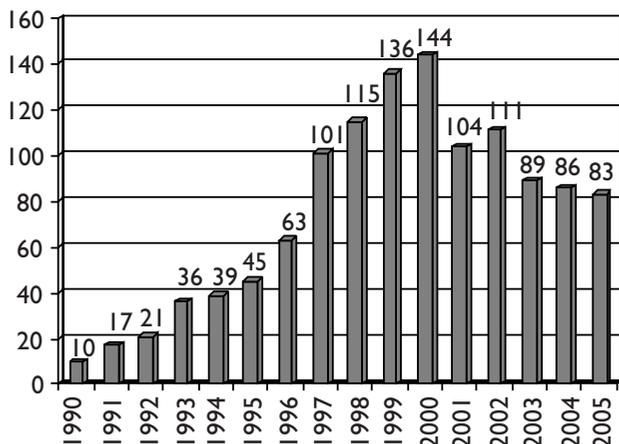
<sup>17</sup> Castilla Ramos, Beatriz y Torres Góngora, Beatriz. “Las maquiladoras en Yucatán”, en Ricardo Pozas y M. Luna (coords.) *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*, Ed. Grijalbo, México, 1989, pp. 582-583.

<sup>18</sup> Castilla Ramos, Beatriz y Torres Góngora, Beatriz. “Algunas transformaciones en el sector maquilador yucateco”, en *El Cotidiano* 66 (diciembre 1994), pp. 100-101.

<sup>18</sup> Cfr. *Nouvelles Technologies et changement culturels...* Op. cit., Capítulo VII, pp. 243-296.

<sup>19</sup> Carrillo, Jorge y Kopinak, Kathryn. “Condiciones de trabajo y relaciones laborales en la maquila” en De la Garza y Bouzas, *Cambio en las Relaciones laborales Enfoque sectorial y regional*, volumen 1. AFL-CIO, FAT, UAM-I, UNAM Coordinación de Humanidades, México, 1999.

**Gráfica 1**  
**Crecimiento de la industria maquiladora de exportación por empresas, Yucatán, México, 1990-2005**  
**(Al cierre de mayo de 2005)**



Fuente: Castilla Ramos, Beatriz y Alejandra García Quintanilla. Elaborada a partir de la información de la SECOFI y SEDEINCO. Comprenden maquiladoras 100% exportadoras, las de capacidad ociosa y las creadas ex profeso.

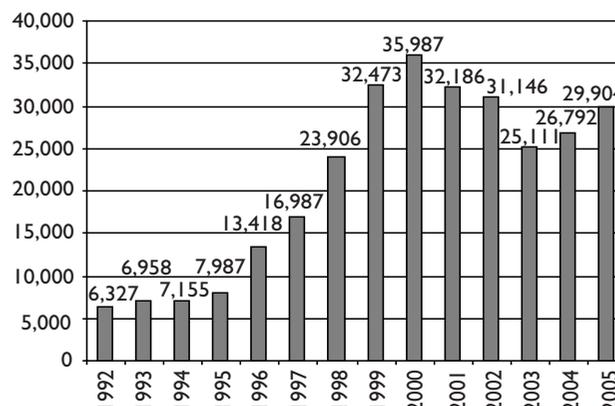
El incremento en la instalación de las empresas se mantuvo desde 1990 hasta el 2000. A partir de ese momento se advierte una caída drástica y una leve recuperación posterior. Sólo entre el año 2000 al 2001, se perdieron 40 empresas. Cifras que constituyen un testimonio evidente de la recesión estadounidense y que según la voz empresarial se explica por la entrada masiva de productos chinos al mercado de EEUU; aunada a los ataques terroristas del 11 de septiembre que crearon incertidumbre en el mercado internacional<sup>20</sup>. A pesar de que en el año 2002 surgen siete nuevas factorías, a partir del 2003 se acentúa el decremento al cerrar otras 22 empresas. Este descenso obedeció al devastador huracán Isidoro que afectó a todo Yucatán, agravando la situación de los pequeños talleres locales que operaban como capacidad ociosa y a la cancelación de algunas empresas de capital local creadas ex profeso. La guerra de Irak asestó un golpe mayor a esta debacle<sup>21</sup>. La

<sup>20</sup> Las diferencias con respecto al número de empresas varía en razón de las distintas fuentes; y, por las fluctuaciones en las empresas locales de capacidad ociosa, cuya temporalidad se define por la coyuntura del mercado.

<sup>21</sup> Para un análisis más fino de estas factorías, véase: Castilla Ramos, Beatriz, *Nouvelles Technologies et changement culturels...* Op. cit., Capítulo VII.

interpretación que aportó en ese entonces el gerente general de una empresa italiana en torno a las fábricas locales subcontratadas, fue que las multinacionales extranjeras trasladaban un 25% de su producción a empresas yucatecas, esencialmente de la confección y de la joyería con lo cual pudieron seguir operando aún sin estar inscritas bajo el régimen maquilador<sup>22</sup>. En el período comprendido entre 2003 y 2005, es evidente el estancamiento en lo que respecta a la apertura de nuevas empresas (gráfica 1). Así, para mayo del 2005 encontramos sólo cuatro factorías bajo el régimen de capacidad ociosa: dos pequeñas y dos micros. De éstas, tres son de la rama de la confección y una de la electrónica.

**Gráfica 2**  
**Empleos generados en la industria maquiladora de exportación, Yucatán, México,**  
**(al cierre de mayo de 2005)**



Fuente: Castilla Ramos, Beatriz y Alejandra García Quintanilla. Elaborada a partir de la información de la SECOFI y SEDEINCO. Comprenden maquiladoras 100% exportadoras, las de capacidad ociosa y las creadas ex profeso.

Respecto al empleo generado por la industria maquiladora de exportación, se advierte la misma tendencia de ascenso hasta el año 2000. Año en el que Yucatán y Aguascalientes llevaban la delantera a nivel nacional. Sin

<sup>22</sup> Entrevista realizada por Beatriz Castilla Ramos y Beatriz Torres Góngora. en Castilla Ramos, Beatriz y Torres Góngora, Beatriz, "Mundialisation et Chômage dans les usines de montage au Yucatán Mexique" en *Travail et entreprise, Règles libérales et "global management" en Série clichés*, Coll. L'esprit économique, Innoval-L'Harmattan, Paris, 2005.

embargo, en el 2001 se reportó un descenso en los empleos generados que se mantuvo hasta abril de 2002, registrándose en esos dos años una pérdida de 4,841 puestos de trabajo, acorde con las ya enunciadas fluctuaciones del mercado estadounidense. Si bien estas cifras podrían parecer contradictorias ya que reportamos el incremento de siete plantas del año 2001 al 2002, sólo la cancelación de una firma canadiense, que operó por más de quince años en Yucatán dejó sin empleo a 550 trabajadores<sup>23</sup>. Para octubre del año 2003, la abrupta caída de 22 empresas, se reflejó en la pérdida de 6,035 empleos. En suma, del 2001 al 2003 hubo una alarmante caída de 10,876 plazas de trabajo. En términos porcentuales esta caída representa el 30% del total del personal ocupado en el 2000. Las empresas más afectadas fueron las de capacidad ociosa, pero hasta las transnacionales más sólidas –como una empresa de Hong Kong ubicada en Motul– se vieron obligadas al recorte de personal. En esa factoría se estimó una baja temporal de 2,000 empleados. A partir del año 2004 se detectó una recuperación en el empleo pero no en el número de establecimientos pues en grandes empresas hubo expansión. Este fue el caso de la empresa asiática ubicada en Motul, que no solamente reinstaló personal, sino que lo incrementó de 3,500 a 4,702 para mayo de 2005, y lo mismo ocurrió con su filial en Maxcanú, que hoy ocupa más de 1,336 trabajadores; y otra empresa, de capital estadounidense ubicada en Valladolid, aumentó su planta productiva de 1,737 en el año 2003, a 2,196 en mayo de 2005. En total, en estos dos años, el incremento en el empleo fue de 4,793 plazas. O sea, la recuperación fue leve (menos del 50%). Estas cifras nos llevan a reafirmar que las empresas, todas ellas de la industria de la confección, clasificadas como medianas y grandes, se apuntalaron. De ahí la discrepancia entre la baja de los establecimientos y el incremento de los empleos.

Si bien la industria de la confección ha sido predominante desde sus orígenes, para el año 2000, consolida a Yucatán como un espacio especializado. Si observamos los comportamientos en el período 2000-2005, las fluctuaciones en este giro son congruentes con las tendencias generales: caída de empresas y del empleo, y luego recuperación para el 2005. De ahí que la conformación actual, en cuanto al peso porcentual de las ramas, sea similar al del año 2000. Destacamos que la industria de la confección es siempre

<sup>23</sup> Oficialmente se explicó que esta empresa canceló sus operaciones por problemas registrados en la matriz ubicada en Canadá. Cabe mencionar que dicha fábrica fue comprada por una multinacional estadounidense.

**Cuadro 1**  
**Distribución de la industria maquiladora de exportación por ramas, Yucatán, México, 2002-2005**  
**(al cierre de mayo de 2005)**

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Ab	%										
Confección	83	58	64	61	67	61	54	64	59	70	58	71
Joyería	11	8	11	11	12	10	10	10	9	10	7	8
Aparatos Dentales	2	1	3	3	3	2	3	3	3	3	3	4
Servicios	4	3	3	3	3	3	3	3	4	5	3	4
Equipo electrónico	9	6	5	5	5	4	3	4	2	2	2	2
Procesamiento de Alimentos	6	4	1	1	2	2	1	1	2	2	2	2
Otras industrias manufactureras	24	17	14	13	16	14	12	13	6	7	7	8
Textil	5	3	3	3	3	4	3	2	1	1	1	1

Ab = Números absolutos de establecimientos.

Fuente: Castilla Ramos, Beatriz y Alejandra García Quintanilla. Cuadro elaborado a partir de los datos proporcionados por la SECOFI y la SEDEINCO de Yucatán. Comprenden maquiladoras 100% exportadoras, las de capacidad ociosa y las creadas ex profeso.

predominante, pese a los reacomodos en todas las ramas; y que las empresas con más capacidad competitiva, que resultan ser las extranjeras, son las que pudieron sortear los vaivenes del mercado internacional. En orden de importancia sigue la de joyería, luego aparatos dentales, y, servicios con porcentajes poco representativos. Es importante señalar la presencia de tecnología sofisticada en algunas empresas en donde las mujeres han ascendido en su estatus ocupacional, emergiendo como nuevas figuras obreras en la robótica<sup>24</sup>.

**Cuadro 2**  
**Tamaño de las empresas de la industria maquiladora de exportación, Yucatán, México, 2002-2005**  
**(al cierre de mayo de 2005)**

Tamaño de empleos	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Ab	%										
Grandes (401 o más)	28	19	26	23	25	23	22	25	19	22	20	24
Medianas (201 a 400)	15	10	12	11	14	13	11	12	13	15	14	17
Pequeñas (51 a 200)	43	30	41	37	34	30	32	36	31	37	28	34
Micro (5 a 50)	47	33	31	28	33	29	23	26	21	24	19	23
Menores de 5	11	8	1	1	5	5	1	1	2	2	2	2

Ab = Números absolutos de establecimientos.

Fuente: Castilla Ramos, Beatriz y Alejandra García Quintanilla. Cuadro elaborado a partir de los datos proporcionados por la SECOFI y la SEDEINCO de Yucatán. Comprenden maquiladoras 100% exportadoras, las de capacidad ociosa y las creadas ex profeso.

<sup>24</sup> Castilla Ramos, Beatriz, *Mujeres Mayas en la robótica y líderes en la comunidad...* Op. cit., pp. 98-99.

En relación al tamaño de las empresas definidas por el número de empleos, existe una congruencia con la interpretación del cuadro anterior, ya que la pérdida de empresas se observa en las pequeñas y micros. Hecho que se ajusta al análisis anterior. Un dato interesante es que 14 de las 20 empresas grandes contabilizadas en el año 2005, se ubican en el campo.

**Cuadro 3**  
**Origen y participación de capital en las empresas de la industria maquiladora de exportación Yucatán, México, 2000-2005 (al cierre de mayo de 2005)**

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Ab	%										
EE. UU.	60	41	57	50	53	47	28	34	29	35	28	34
Nacional	58	40	32	28	31	27	25	29	26	30	25	30
Nacional-Extranjero	16	12	13	11	15	14	24	28	19	22	19	23
Hong Kong	3	2	4	3	5	5	3	4	5	6	5	6
Taiwán	0	0	0	0	0	0	1	1	3	3	3	4
Italiano	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
China	3	2	3	3	2	2	1	1	1	1	1	1
Extranjero-Extranjero	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	0	0
Canadiense	2	1	3	3	2	2	1	1	0	0	0	0

Ab = Números absolutos de establecimientos.

Fuente: Castilla Ramos, Beatriz y Alejandra García Quintanilla. Cuadro elaborado a partir de los datos proporcionados por la SECOFI y la SEDEINCO de Yucatán. Comprenden maquiladoras 100% exportadoras, las de capacidad ociosa y las creadas ex profeso.

En cuanto al origen del capital, en el período 2000-2005, salta a la vista un reacomodo de las firmas extranjeras al observarse que si bien, la inversión estadounidense se mantiene como líder, decrece en un 7%. Aunque para el año 2000, las empresas de capital nacional alcanzaron una cifra semejante a las de EEUU, un 50% de ellas era de capital nacional y local, de capacidad ociosa y, creadas ex profeso por empresarios locales que aprovecharon las facilidades ofrecidas. Para el año 2001 este universo decreció, afectando a 26 empresas<sup>25</sup>. Durante los años posteriores (2002-2005) las fábricas de capital nacional tuvieron una ligera baja; están integradas por empresas de capital local y de otros estados del país como Baja California o Puebla. En contraste, fue significativo el aumento en las coinversiones nacional-extranjera (de 16% pasan al 23%). En su mayoría se han realizado con capital procedente de EEUU. No obstante, notamos la presencia reciente de capitales de Centroamérica y el Caribe. Esta modalidad de *joint venture* fue uno de los objetivos iniciales del proyecto de la IME en la entidad.

<sup>25</sup> Las que desaparecieron fueron las que operaban bajo el régimen de capacidad ociosa en cadenas productivas de la industria de la confección.

Dos hallazgos interesantes son: la presencia significativa de *capitales asiáticos* (Hong Kong, China y Taiwán), con la particularidad de ser grandes corporaciones. Algunas incluso cuentan con dos o tres fábricas de la misma firma, logrando integraciones verticales en sus procesos productivos. Es relevante también que éstas se encuentran en el campo, e incluso, las procedentes de Taiwán han construido su “corredor industrial” entre Tizimín, Temozón y Valladolid, ocupando a más de 1,200 trabajadores. Según el empresario italiano expresidente de la AMEY, las compañías asiáticas:

Dejaron Asia y se ubicaron en Yucatán, para acercarse a EE.UU. y aprovechar el TLC con aranceles preferentes, menos costos financieros y más utilidades. El TLC no sólo generó ventajas a las empresas nacionales o a las que operaban en EE.UU. y Canadá, sino también a las compañías foráneas que buscaron beneficios aduanales y comerciales.

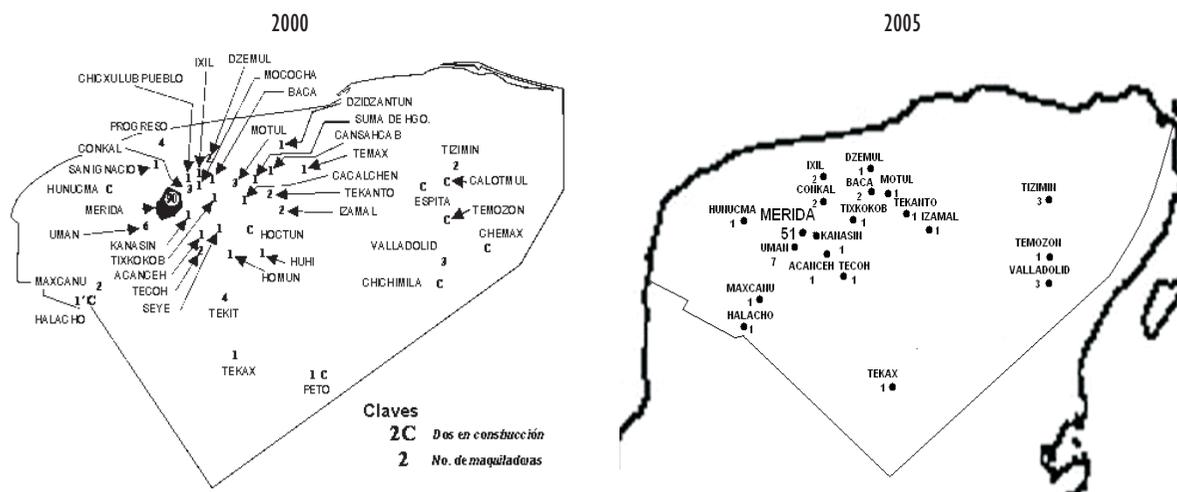
Y sobre la mano de obra, reveló:

En contra de lo que se cree, las empresas de Asia no vienen al estado en búsqueda de bajos salarios, pues sabemos que el sueldo de los trabajadores yucatecos en una maquiladora de capital asiático es 40% superior a la que ofrece en su país de origen. Un obrero yucateco percibe alrededor de cinco dólares al día, entre salarios, prestaciones y bonificaciones, mientras que en Asia el ingreso se reduce a tres dólares diarios. La decisión, sin duda responde al hecho de estar cerca de un buen comprador que permite que la mercancía llegue en menos tiempo a su destino final<sup>26</sup>.

Al cierre de julio de 2000, se advierte la presencia de factorías en muchas poblaciones y ciudades del estado, especialmente en la antigua zona henequenera. Esto no fue casual pues: a) esta región concentraba y concentra la mayor la población del sector primario del estado; b) los trabajadores, a pesar de tener una historia en el trabajo agrícola, se organizaban colectivamente y no de forma individual y sus ingresos no llegaban con la cosecha, sino como un pago semanal del Banrural; c) la falta de alternativas de empleo. Además, se crearon parques industriales en las ciudades más importantes del agro, como Motul, Tizimín y Valladolid que de antaño cuentan con una buena infraestructura carretera y de comunicaciones. En este entonces registramos la proli-

<sup>26</sup> Entrevista a empresario italiano en Castilla Ramos, Beatriz, *Mujeres Mayas en la robótica y líderes en la comunidad... Op. cit.*, pp. 117-118.

## Espectro global y localización de las maquiladoras, Yucatán, México



Fuente: El mapa del año 2000 fue elaborado por la Dirección de Promoción Industrial de la SEDEINCO. El mapa del año 2005 fue elaborado por Castilla Ramos Beatriz y Alejandra García Quintanilla a partir del listado de la SEDEINCO. Datos a Julio del 2000 y mayo de 2005.

feración de talleres de costura subcontratados, algunos trabajando a destajo e incluso con maquinaria. Un testimonio que ilustra la operación de esos talleres es el siguiente:

Yo era supervisora de una empresa [de capital local] de costura de ropa para dama ubicada en una comunidad cercana a Motul. Las máquinas y las telas, todo el material, nos lo mandaban desde otra empresa más grande de Tijuana ubicada en Motul. Esta empresa a su vez le trabajaba a la casa matriz. Nosotros ensamblábamos las prendas que nos mandaban. Éramos cincuenta trabajadores de base, y en los períodos de demanda se contrataban personal por un tiempo determinado. El control de calidad se llevaba rigurosamente a través de inspectores de calidad que venían de la empresa grande a checar nuestro trabajo. En caso de cometer algún error, los inspectores de calidad y supervisores acudíamos a la empresa a fin de recibir capacitación y cubrir los estándares de calidad. Cuando vino el huracán Isidoro desapareció la fábrica que nos proveía el material pues se cayó el techo y destruyó las máquinas. Es cuando se cerraron definitivamente ambas fábricas y nos quedamos sin trabajo<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Entrevista de Beatriz Castilla a Patricia Canul Ramírez, exsupervisora de una maquiladora de la confección subcontratada en Motul, agosto de 2004.

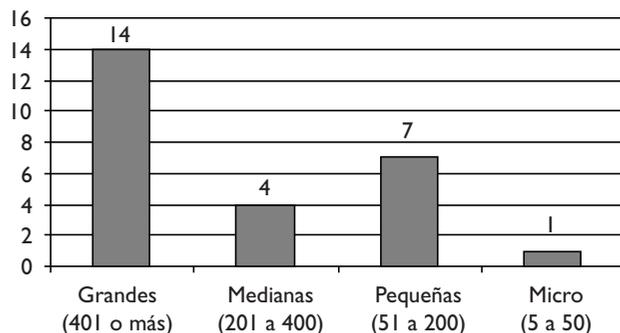
Para el 2005 esas pequeñas empresas, de capital local, desaparecen y se mantienen las grandes empresas multinacionales. El hallazgo es, que si bien Mérida sigue siendo la sede principal de la IME al concentrar 51 de 83 establecimientos en la entidad, las 32 plantas del interior del estado dispersas en 19 municipios, ocupan a 20,921 empleados que *representan el 70% de empleos generados por este sector en la entidad*. A excepción de una fábrica micro ubicada en Conkal del giro de alimentos, todas las demás son de la industria del vestido.

En la gráfica anterior faltan trabajadores que laboran en los parques industriales de la ciudad de Mérida estratégicamente enclavados en pequeños poblados que constituyen viveros de manos de obra. En suma, se puede ver que *la fuerza de trabajo del sector maquilador proviene en esencia del campo*.

Para observar la tendencia en la composición por sexos, sobre todo respecto a los obreros, contamos con información para los años de 1998 al 2005<sup>28</sup>. Salta a la vista el incremento notable de 1998 al 2000 y posteriormente, un

<sup>28</sup> Tomando en cuenta que las cifras varían según las fuentes, el cuadro anterior conformado con datos del INEGI, (y la gráfica de empleos con datos de la SECOFI y SEDINCO), el cuadro que presentamos es relevante porque nos muestra la composición interna de la población ocupada de la industria maquiladora desde una perspectiva longitudinal 1998-2005. Nos centraremos en la población obrera para ver los cambios en la composición por sexo.

**Gráfica 3**  
**Tamaño de las maquiladoras ubicadas en el interior del estado (al cierre de mayo de 2005)**



Fuente: Castilla Ramos, Beatriz y Alejandra García Quintanilla. Elaborada a partir de la información de la SECOFI y SEDEINCO. Comprenden maquiladoras 100% exportadoras, las de capacidad ociosa y las creadas ex profeso.

**Cuadro 4**  
**Personal ocupado en la industria maquiladora de exportación Yucatán, México (al cierre de mayo de 2005)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Personal ocupado	15,881	24,984	33,185	32,186	28,492	27,609	29,571	31,264
Obreros	13,057	20,435	27,443	26,602	23,677	22,999	24,720	26,231
Hombres	5,077	8,162	11,257	10,830	10,018	10,312	11,603	12,534
Mujeres	7,980	12,274	16,186	15,772	13,659	12,687	13,115	13,697
Técnicos de producción	1,995	3,231	3,869	3,920	3,434	3,230	3,528	3,658
Empleados administrativos	829	1,317	1,873	1,663	1,381	1,381	1,323	1,374

Fuente: Castilla Ramos, Beatriz y Alejandra García Quintanilla. Cuadro elaborado a partir de los datos proporcionados por el INEGI. Dirección de Estadísticas Económicas de la Industria Maquiladora de Exportación, 1998-2005.

reacomodo que lleva a la pérdida de 2,489 plazas de trabajo femenino y al aumento de 1,277 en las de los varones. El primer caso responde a la caída de la industria de la confección y de otros giros como la joyería que integra mano de obra esencialmente femenina. Para el segundo, hay que ver: a) el alto desempleo masculino, sobretudo en el campo que ha llevado a los varones a ser incluso costureros, algo poco usual anteriormente; b) la integración de procesos nuevos y

<sup>29</sup> Entre los medios aduaneros se indicó que dicha empresa figuraba entre las más grandes de ese giro establecidas en el Estado, cuyos productos manufacturados eran enviados a la ciudad de Miami, a Florida y a Nueva York, desde donde se distribuían a su vez a distintos puntos de venta.

más complejos en las factorías como el corte, lavado de prendas, empaque. O, como en el caso de una empresa de aparatos dentales que al incluir tecnología robotizada a mediados del año 2002, duplicó su planta productiva integrando tanto a mujeres como a varones. Estos eran antes minoría, y sólo se ubicaban en fundición y empaque; c) asimismo en el rubro de otras industrias manufactureras encontramos giros como metalmecánica, mueblería, etc.

### Perspectiva de la IME después de la recesión de EE.UU.

A principios del 2002 el discurso oficial proclamó la llegada de las empresas maquiladoras de “segunda y “tercera generación” que inaugurarían una nueva era. Los primeros signos de este proyecto se observaron en la creación de escuelas técnicas profesionales en el campo. El proyecto continúa, con resultados muy lentos. Las especializaciones se orientan a la ingeniería industrial, mecánica e informática, principalmente.

Como efecto inmediato de la recesión estadounidense, y la entrada en vigor –con mayor prontitud que la esperada– de un acuerdo comercial entre ese país y la Cuenca del Caribe, se observó la cancelación de empresas que ya estaban consolidadas en el estado. Como ejemplo, una maquiladora de joyas de capital estadounidense cerró sus puertas dejando sin empleo a 300 trabajadores<sup>29</sup>. Otra empresa de la confección de procedencia canadiense inesperadamente se dio de baja, después de mantenerse por más de 15 años en operaciones. Las que se han mantenido pese a los vaivenes del mercado internacional son las empresas grandes multinacionales y nacionales que poseen mayores recursos y mejor planeación de la producción<sup>30</sup>.

En entrevista (2004) con un empresario maquilador europeo, arraigado en Yucatán desde hace diez años, Castilla y Torres obtuvieron una visión más global y enriquecedora de la problemática de esta industria en la actualidad. Afirmó que para comprender la recesión:

<sup>30</sup> Actualmente, Beatriz Castilla Ramos y Beatriz Torres Góngora concluyen una investigación cuyo fin es hacer un diagnóstico más fino del comportamiento de la IME con nuevas variables intraempresa, para analizar los modelos productivos y la cultura laboral de estas factorías. La importancia de este estudio basado en una encuesta estandarizada aplicada en varios estados de la República, es que se inscribe en un proyecto nacional intitulado: *Modelos de Producción y Cultura Laboral del centro y sureste de México*, coordinado por el Dr. Enrique de la Garza Toledo, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Un primer resultado del estudio sobre Yucatán está en prensa.

Hay que tomar en cuenta la confluencia de diversos factores: a) desde el año 2000, la economía de EEUU se contrae y opta por enfocarse al mercado chino que brinda mejores precios frente a México y a otros países; b) la firma del CAFTA<sup>31</sup> en 1999 que integra a los países de Centroamérica ha modificado la tipología de clientes al reubicarse los pequeños proveedores de los EEUU en esos países; c) la falta de cumplimiento de los proveedores mexicanos; y d) los bancos mexicanos dan un trato diferencial a las empresas, polarizándolas en empresas ricas y pobres. A las últimas se les bloquea además de las altas tasas de interés aún estando bajo la cobertura del PYME<sup>32</sup>. Por el contrario, las empresas (sin importar el tamaño) fuertemente consolidadas con un alto esquema de calidad y servicio de entrega a tiempo están incrementando su volumen de trabajo.

Otro aspecto que resaltó es que EEUU está demandando en México, en algunos nichos del mercado, altas cuotas de productividad que no se pueden cumplir no por falta de calidad sino por la cantidad. Por eso han optado por realizar alianzas estratégicas con los mismos competidores para tratar de no perder a los clientes y sobre todo para ofrecerles el *full package*. Acotó que el problema neurálgico reside en la alta rotación de la mano de obra que desde su punto de vista está “matando” a este país. Problema que él ubica en la falta de cultura industrial y en el peso de las tradiciones y fiestas que provocan el ausentismo y abandono. Desde esta mirada habría que cuestionarse el desempleo real ya que como remarcó el empresario, existen plazas de trabajo vacantes que son rechazadas por las y los trabajadores. Todo esto ha modificado la estructura económica de la IME<sup>33</sup>.

Actualmente, los empresarios maquiladores extranjeros y nacionales se adaptan a los cambios vertiginosos de la economía mundial y a la situación política y fiscal del país. Para el año 2004, Castilla y Torres observaron cierre de empresas y recorte de personal por un lado, y por otro, empresas o plantas que desaparecen para reaparecer con otro nombre. Otro dato interesante que acaparó la atención es que si bien se constata el despido de trabajadores y recorte de personal como consecuencia del cierre de las empresas o recesiones en éstas, paradójicamente a diario aparecen en la prensa local anuncios de vacantes en esas plantas, así como también en algunas de las factorías gran-

des en las que se avistan letreros en sus puertas, solicitando mano de obra<sup>34</sup>.

Si bien la IME demostró una leve recuperación en cuanto a los empleos generados, la *inestabilidad en el empleo signa a este sector*. Desde la óptica de la globalización, la flexibilidad laboral se erige como rectora de las relaciones laborales: a) el paro técnico por un período determinado (recientemente una empresa estadounidense suspendió sus labores por 45 días comprometiéndose a recontratar a su personal posteriormente); b) en los turnos denominados “cuatro por cuatro” (cuatro días de doce horas trabajan y cuatro días descansan) se opta por extender el descanso entre seis y ocho días; y, c) la contratación de mano de obra para cubrir la demanda de productos en un período específico.

## A manera de comentario

Entre los hallazgos más relevantes del período 2000-2005 se observan: a) La heterogeneidad que predomina en todo el sector maquilador que es complejo y polarizado, en donde muchas empresas pasaron de ser simples ensambladoras a manufactureras donde se hace todo el proceso global de producción<sup>35</sup>; b) Muchas de las empresas del sector maquilador han emigrado, y otros capitales extranjeros se han establecido. Algunas de ellas incluso se mantuvieron por más de 15 años; c) Son pocas las empresas que han permanecido en estos 20 años y son las grandes multinacionales las que incluso han realizado ampliaciones y diversificado sus procesos; d) La consolidación de Yucatán como un espacio de la industria de la confección; e) La concentración de empleo en este giro se concentra en el campo donde se ubican las empresas más grandes, f) La emergencia de nuevos giros complementarios a la industria del vestido (etiquetas, hombreras, servicios de serigrafía, corte y empaque de prendas de vestir) y, g) La masculinización de la fuerza de trabajo al integrarse un mayor nivel tecnológico en algunas fases del proceso y por el desempleo masculino generalizado en el campo.

Al momento de cerrar este trabajo, la zona oriental del estado sufrió los embates del Huracán Wilma. Sus efectos se resintieron de inmediato al anunciarse despidos temporales en las siete factorías ubicadas en esa región y que ocupan a más de 5,000 trabajadores. Cabe mencionar que el meteoro afectó notablemente las actividades agropecuarias del estado.

<sup>31</sup> Central American Free Trade Agreement.

<sup>32</sup> Pequeña y Mediana Empresa.

<sup>33</sup> Entrevista realizada al Sr. Fabio Atti. Febrero 2004.

<sup>34</sup> Castilla Ramos, Beatriz y Torres Góngora, Beatriz. “Mundialisation et Chômage dans les usines...” *Op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

# El proceso de aprobación de la ley de bioseguridad: política a la mexicana e interés nacional

Yolanda Cristina Massieu Trigo\*  
Adelita San Vicente Tello\*\*

Pretendemos aportar a la reflexión sobre la complejidad del proceso legislativo que conlleva la aprobación de una ley en México, cuando -como en este caso- existen fuertes intereses económicos y políticos confrontados, asuntos de amplia relevancia nacional en juego y situaciones del ámbito internacional de las cuales no podemos abstraernos. En la primera parte hacemos una descripción del proceso de discusión y aceptación de la Iniciativa de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, tanto en la cámara de origen -Senado de la República- como en la Cámara de Diputados, enfocándonos al debate suscitado entre los diversos actores a lo largo de 2004. Posteriormente, analizamos el contenido de la ley aprobada y destacamos los puntos más polémicos e importantes, para con base en ellos plantear algunas recomendaciones y conclusiones.

La legislación mencionada trata de la regulación de la siembra y comercialización de los alimentos y organismos genéticamente modificados (OMGs)<sup>1</sup>, producto de la biotecnología moderna. El asunto es relevante porque

\* Profesora-Investigadora, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco

\*\* Asesora del Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados.

<sup>1</sup> Los OMGs son aquellos seres vivos a los que se ha alterado su estructura genética usando técnicas de ingeniería, posibilitadas por el descubrimiento de la cadena de ADN en los cincuenta. Los transgénicos son aquellos a los que se ha insertado un gen de otro organismo, que puede ser de otra especie. A la fecha, no hay una evidencia contundente de que su consumo haga daño a la salud, pero si son presumibles los riesgos ambientales, al interaccionar estos organismos con otros no modificados, dado que no hay precedente de la presencia de estos nuevos organismos en el medio ambiente.

México es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, centro de origen de cultivos alimenticios importantes, como el maíz, con una agricultura en ruinas y en situación de dependencia alimentaria. La siembra y comercialización indiscriminadas de estas nuevas plantas pueden poner en riesgo el patrimonio biológico, la salud y las fuentes de alimentación de la población del país.

La complejidad del proceso de aprobación refleja los intereses encontrados: más de cinco años de debate, cerca de ocho iniciativas diferentes, un proceso de discusión que no fue constante ni sistemático, una ley aprobada en el Senado que no fue fruto de la discusión abierta y plural y finalmente un “albazo” legislativo.

Los actores involucrados representan intereses contradictorios y el debate, como todo el referente a los cultivos y alimentos transgénicos y/ o los organismos genéticamente modificados (OGMs) se encuentra sumamente polarizado, lo que dificulta llegar a acuerdos.

Desafortunadamente, los deplorables usos políticos de los partidos acabaron por imponerse. Las reformas sugeridas en el rico debate que se dio en la Cámara de Diputados sólo fueron parcialmente plasmadas en la ley y el texto final, aprobado en el clásico “albazo” cuando aún faltaba discusión y consenso, es una combinación de algunos avances, inexactitudes y concesiones a los intereses de las corporaciones.

## El proceso legislativo

Esta controvertida ley tuvo su origen en la Cámara de Senadores<sup>2</sup>, en donde fue aprobada en abril de 2003 para pasar, como Minuta, a revisión en la Cámara de Diputados. Si bien se recibió en esa misma fecha por los diputados de la 58 Legislatura, no fue hasta la siguiente legislatura que se dictaminó y aceptó por el pleno de los diputados, el 14 de diciembre de 2004, último día de sesiones del periodo. La culminación del proceso legislativo incluyó que el Senado aceptara las modificaciones realizadas por la cámara revisora, lo cual sucedió el 10 de febrero de 2005. Finalmente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2005.

El largo proceso legislativo inició hace seis años con la presentación de la primera iniciativa de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados en la Cámara de Diputados, por parte del Partido Verde Ecologista. Asimismo, el Partido Acción Nacional presentó una Ley de Bioseguridad; el PRD, una Ley sobre la Producción, Comercialización, Control y Fomento de los Productos Transgénicos; y el PRI, una iniciativa de Ley de Investigación, Desarrollo Biotecnológico y Bioseguridad<sup>3</sup>.

La versión que fue aprobada por el Senado de la República fue una iniciativa que presentó el Senador Rodimiro Amaya Téllez<sup>4</sup>, firmada por 12 senadores de tres fracciones parlamentarias —PRD, PAN y PRI— el 12 de noviembre de 2002. En su presentación se señaló que era resultado de un documento que presentó la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) que contenía las bases y recomendaciones para elaborar una Ley de Bioseguridad<sup>5</sup>.

Esta primera fase del proceso legislativo se caracterizó por hacerse a puerta cerrada y desoyendo algunas voces críticas respecto a su contenido. Se organizó un seminario sobre Biotecnología Moderna y Bioseguridad, evento en el que participaron los senadores y diputados, con sólo algunos investigadores y especialistas afines a la postura a favor de la industria biotecnológica<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> El Artículo 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece el proceso legislativo que deben seguir las leyes. “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”.

<sup>3</sup> A manera de anécdota cabe señalar que todavía en 2005 la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados está dictaminando estas iniciativas, cuando ya la legislación fue aprobada.

<sup>5</sup> *Versión estenográfica de la discusión en la sesión plenaria del Senado de la República*, 23 de abril de 2003.

<sup>6</sup> Aún en el mes de agosto de 2005 se podía consultar en la página electrónica del Senado el archivo denominado “Recomendaciones para

La Iniciativa presentada era promotora de la siembra y comercialización casi sin restricciones de los OGMs, parecía hecha para promoverlos y no para regularlos. Esta situación se reflejó en el discurso del Senador Amaya en la sesión en que se aprobó el dictamen, quien señaló que “Esta ley pone a nuestro país en el nivel que requiere la bioseguridad en materia de OGMs y la vuelve plenamente compatible con la necesidad de impulsar la investigación y aplicación de la biotecnología como garantía de la propia bioseguridad y un desarrollo sustentable de nuestro país”<sup>7</sup>.

El tema toral del debate fue si el objeto de la ley debe ser la bioseguridad, que es el ámbito que trata la seguridad de los OGMs producto de la biotecnología moderna, por lo que debe regularlos en relación con la salud —humana y animal— y el ambiente, o si es una la legislación para impulsar la biotecnología. Ante esta disyuntiva, era claro que quienes promovieron esta Iniciativa desde la AMC era el grupo de biotecnólogos interesados más en el desarrollo de su actividad que en la bioseguridad inherente a ella.

En el lenguaje de los juristas, el espíritu del proyecto de Ley fue desde un inicio el fomento de la biotecnología moderna, lo cual quedó asentado en las Consideraciones Generales de la Iniciativa: “La regulación actual no ofrece certidumbre a las inversiones, nacionales o extranjeras, ni impulsa un desarrollo científico y tecnológico efectivo, así como tampoco otorga seguridad jurídica a quienes actualmente se dedican a la realización de actividades de investigación, experimentales, industriales y comerciales de dichos organismos”<sup>8</sup>.

Siguiendo con el proceso legislativo, una vez que se presenta una Iniciativa pasa a Comisiones para ser dictaminada, en este caso se turnó a las comisiones unidas de Ciencia y Tecnología; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Estudios Legislativos Segunda. Se impulsó una consulta a través de una página electrónica en internet. En este Foro de Consulta, a decir del Dictamen elaborado por las comisiones unidas<sup>9</sup> “se observó una amplia participación de personas y organizaciones no gubernamentales, em-

el Desarrollo y Consolidación de la Biotecnología en México” de 2002 que muestra con claridad la tendencia.

<sup>7</sup> Versión estenográfica de la discusión en la sesión plenaria del Senado de la República, 23 de abril de 2003.

<sup>8</sup> *Gaceta Parlamentaria del Senado*, Año 2002 No. 76, 12 de noviembre de 2002. *Iniciativa de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*.

<sup>9</sup> *Gaceta Parlamentaria del Senado*, No. 100 Año 2003, 23 de abril de 2003. Dictamen a la Iniciativa de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

presas y organizaciones empresariales de toda la cadena productiva, de investigadores científicos y académicos, de universidades y centros de investigación, así como del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de las Secretarías de Estado vinculadas con esta materia (más de 14 mil consultas)". Sin embargo, muchos de quienes participaron aseguran que sus propuestas no fueron incorporadas.

Cerrando este ciclo, el 23 de abril de 2003 se presentó en el pleno el Dictamen<sup>10</sup>, que incorporó observaciones hasta el 15 de abril. Todavía en la sesión se presentaron adiciones y reservas en artículos concretos. Pese a que el Senador Amaya afirmó que "Sin duda se logró un amplio consenso entre posiciones, que al principio parecían antagónicas, obviamente todas las partes tuvieron que dejar de lado algunas de sus diferencias en aras del acuerdo que contuviera lo esencial de una ley marco como ésta"; fue evidente la carencia de consensos. La propia Senadora Leticia Burgos señaló que "En el dictamen se establece en su estructura aspectos ciertamente importantes; pero en el fondo descuida aspectos muy significativos que se traducen o que pudieran traducirse, en efectos contrarios a la conservación y mantenimiento de nuestra diversidad genética"<sup>11</sup>.

Finalmente se aprobó en el Senado con 87 votos a favor, 3 en contra y dos abstenciones. Pasó entonces a revisión la ahora Minuta a la Cámara de Diputados; enseguida se turnó a las comisiones unidas de Agricultura y Ganadería, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y posteriormente a la de Ciencia y Tecnología. Sólo le restaban unos meses a esa legislatura, así que los legisladores apenas alcanzaron a "exhortar a los Diputados de la LIX Legislatura entrante, a atender como asunto de urgente y obvia resolución la aprobación, en sus términos y sin modificación, del dictamen de la MLBOGMS"<sup>12</sup>. A pesar de este exhorto, se inició en la Cámara un proceso de discusión que inició con un Seminario que el Grupo Parlamentario del PRD (GPPRD) realizó en su interior para empezar a discutir el tema.

Posteriormente, el 19 de noviembre de 2003, las Comisiones de Ciencia y Tecnología, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura y Ganadería, y de Salud

de esta Cámara de Diputados, organizaron un "Foro Sobre Biotecnología y Bioseguridad" el cual se llevó a cabo en el Palacio Legislativo de San Lázaro. El objeto del Foro fue exponer a los diputados asistentes, desde el ámbito técnico, científico y normativo, en qué consiste la biotecnología moderna y cuales son sus aplicaciones en la generación de OGMs para resolver problemas específicos.

Nuevamente el ámbito de discusión se circunscribía a las bondades de la biotecnología moderna, la bioseguridad no se mencionaba. Los expositores invitados fueron especialistas en biotecnología del Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional Autónoma de México; del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Unidad Irapuato, y de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados. Por su parte, el Grupo Parlamentario del PRD observó la necesidad de impulsar un proceso amplio de discusión a nivel nacional. Se realizaron cinco foros entre febrero y marzo en todo el país, tratando de abarcar las distintas regiones: en San Cristóbal de las Casas en Chiapas, en La Paz, Baja California Sur; en Zacatecas y en Morelia, Michoacán; finalmente se concluyó el proceso con un Foro en la Cámara de Diputados.

El resultado de estos foros fue un documento que recogió once puntos fundamentales que debería considerar la ley para cumplir realmente con su objetivo central: la bioseguridad, es decir, la preservación y cuidado de la biodiversidad y la salud. Este documento fue ampliamente difundido en la prensa y sirvió de base para las posteriores discusiones. Otro resultado fue la publicación del libro: "Transgénicos, ¿quién los necesita?"<sup>13</sup>, texto que muestra un amplio espectro de autores con las diversas posturas sobre el tema.

El 17 de marzo de 2004, las Comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura y Ganadería, y de Ciencia y Tecnología, organizaron un "Simposio sobre Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados", en el Palacio Legislativo de San Lázaro, con el objetivo de proporcionar a los diputados integrantes de las Comisiones dictaminadoras, la información científica que permita apoyarles en la toma de decisiones con respecto a la MLBOGMS. A este Simposio se invitó como expositores a destacados especialistas en biotecnología y bioseguridad. Sin embargo, cabe mencionar que se restringió la entrada

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Versión estenográfica de la discusión en la sesión plenaria del Senado de la República*, 23 de abril de 2003.

<sup>12</sup> *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1647-IV, martes 14 de diciembre de 2004. Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura y Ganadería, y de Ciencia y Tecnología, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

<sup>13</sup> Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2004.

de grupos opositores intransigentes como Guerreros Verdes<sup>14</sup>.

En este momento se contaba con una serie de observaciones puntuales hacía la Minuta y era necesario elaborar un dictamen que incorporara las modificaciones. El 25 de marzo de este año se convocó a una reunión de las mesas directivas de las comisiones dictaminadoras en la que los diputados del PAN mantenían que se debía aprobar la Minuta como estaba y que más adelante se podría mejorar; otros diputados, —del PRI y el PRD— plantearon que era fundamental hacer modificaciones. El PRI señaló que la Ley no establecía la obligación que tiene la biotecnología moderna de dar soluciones a problemas de orden nacional, en apego a las necesidades de los productores. Se afirmó que el enfoque de la investigación en biotecnología debería variar para apoyar a la agricultura nacional, pues la visión de las corporaciones transnacionales es mercantil y lógicamente obedece a sus intereses. El PRD señaló los puntos esenciales que había recogido en los foros, haciendo énfasis en que el objeto de la ley es la bioseguridad.

El acuerdo de esta reunión fue incluir las modificaciones necesarias para una legislación que respondiera a los intereses del campo mexicano. Se decidió nombrar una Subcomisión plural de diputados con tres representantes de cada comisión encargada de la elaboración del dictamen<sup>15</sup>. Esta Subcomisión estableció un amplio programa de trabajo que incluía visitas a centros de investigación —especialmente de biotecnología—, reuniones con los diferentes sectores involucrados —en especial con productores agropecuarios— y viajes al extranjero para conocer experiencias internacionales. De manera paralela se planteó trabajar el análisis del articulado de la Minuta para elaborar el dictamen.

<sup>14</sup> Aquí es importante aclarar que, dada la polarización del debate en torno a los OGMs, en ocasiones las posiciones de intransigencia, tanto de los partidarios como de los oponentes a dicha tecnología (es el caso de los Guerreros Verdes), han trabado la posibilidad de discutir y llegar a consensos. El ambiente previo a la aprobación de la ley era de confrontación, fomentada por algunos medios impresos, como exponemos más adelante.

<sup>15</sup> Esta Subcomisión quedó integrada por la Diputada Jacqueline Guadalupe Argüelles Guzmán, Presidenta CMARN, PVEM; José Luis Cabre-ra Padilla, Secretario CMARN, PRD y Mario Ernesto Aranda Dávila, Integrante CMARN, PAN. Por la Comisión de Agricultura y Ganadería (CAG): Antonio Mejía Haro, Secretario CAG, PRD; Isidro Camarillo, Integrante CAG, PAN y Arturo Roble Aguilar, Integrante CAG, PRI. Por la Comisión de Ciencia y Tecnología (CCT): Omar Ortega Álvarez, Secretario de la CCT, PRD; Eloísa Hernández Talavera, Secretaria CCT, PAN y Fernando Ulises Adame de León, Integrante CCT, PRI. Es interesante destacar que de los tres miembros del PAN, dos de ellos fueron sustituidos a lo largo del proceso, además de su casi nula participación.

A partir de estas reuniones-seminarios se identificaron los puntos de la Minuta que deberían ser modificados. Sin embargo, en septiembre se presentó al interior de la Subcomisión un primer dictamen que no recogía toda la riqueza de comentarios y propuestas que se habían expuesto a lo largo del proceso. Reiteradamente este proceso legislativo dio cuenta de la falta de respeto a la opinión y participación de la ciudadanía. Se vislumbraba ya una situación que apresuraba el desenlace, los Diputados del PRD elaboraron un dictamen alternativo basado en el documento que planteaba los once puntos esenciales producto de los foros.

Con dificultades se logró que se celebrara el compromiso de realizar la consulta con los productores agropecuarios, como lo señala el numeral 226 del Acuerdo Nacional para el Campo. Finalmente se convocó a un foro-consulta con la participación de más de 200 productores el 27 de octubre de este año, en el que más de 50 personas se manifestaron, la mayoría por la protección de nuestro país ante esta nueva tecnología. Una conclusión de gran trascendencia fue el necesario establecimiento de zonas libres de OGMs.

En esos días también la Fundación Heinrich Böll, de manera coordinada con el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, organizó un interesante coloquio sobre Biopolítica y bioseguridad, con ponentes de talla internacional. A raíz de este evento la Fundación realizó una invitación a los presidentes de las comisiones para visitar Alemania y Bélgica, que incluía entrevistas con Viceministros y Parlamentarios, el objetivo era conocer la experiencia legislativa que Europa ha desarrollado frente a esta tecnología.

Es importante señalar que al inicio de noviembre también fue dado a conocer el Informe sobre la contaminación de maíz en México elaborado por la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). Este Informe plantea una serie de recomendaciones de gran trascendencia frente a la presencia involuntaria de maíz transgénico en diferentes zonas del país, las cuales parecían fundamentales para incluir en la legislación en discusión. Las repercusiones de este Informe son de tal magnitud, que ha sido citado en la controversia establecida por Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio contra la Unión Europea, por el tema de la moratoria a la siembra de OGMs en Europa.

En la prisa que tenían los diputados del PAN y algunos del PRI por dictaminar esta Minuta, y en el poco respeto

expresado a las demandas de los diferentes sectores, se violentó el trabajo legislativo que se estaba realizando. De manera sorpresiva, en los primeros días de noviembre, convocando sin la debida anticipación, en una reunión de la Subcomisión, el Diputado Ulises Adame dio por concluido el trabajo y solicitó se signara un documento, aún cuando en esta reunión sólo estaban los diputados del PAN y él mismo, es decir cuatro diputados. Más adelante, se buscó que todos los diputados de la Subcomisión firmaran el documento, argumentando que era un Informe de trabajo, aunque éste tenía formato de dictamen.

El 8 de diciembre se llamó a una reunión de comisiones unidas para concretar el “albazo”, que concluyó el día 14. Se cometieron múltiples irregularidades, que fueron ampliamente comentadas por los medios de comunicación, baste señalar que al iniciar había dos documentos para el dictamen: uno que recogía los acuerdos que se habían tenido en la Subcomisión responsable de este trabajo y otro que hacía caso omiso de estos trabajos. La reunión se desarrolló bajo esa confusión, sin embargo, con esa incertidumbre y desconocimiento de lo que se votaba, se aprobó el dictamen.

La diputada Eloisa Talavera del PAN, integrante de la Subcomisión a la cual asistió escasamente, revirtió cambios que se habían acordado, como las listas de exentos de autorización en los artículos 103 fracción IV y 106. La tónica planteada fue que el trabajo en la Subcomisión no era válido, y que en esta reunión se podía volver a revisar lo acordado<sup>16</sup>. El diputado perredista Antonio Mejía Haro, secretario de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la actual legislatura, reconoce sin ambages que la minuta salida del Senado si tuvo sus modificaciones cuando pasó por San Lázaro, pero que no se analizó toda la propuesta<sup>17</sup>.

Se fue perfilando así un ambiente de confrontación previo a la aprobación de la Ley, en el que la polarización entre los “pro” y los “anti-transgénicos” no dejó mucho lugar a argumentos objetivos e información sustentada. Parte

<sup>16</sup> Cabe mencionar que ese día se había invitado al Dr. José Sarukhán a presentar el Informe sobre la contaminación del maíz de CCA, éste había sido un acuerdo primero en la Comisión de Ciencia y Tecnología y después al interior de la Subcomisión con las mesas directivas de las Comisiones unidas mencionadas. Al llegar el Dr. Sarukhán se propuso, por parte de los diputados del PRD, interrumpir la reunión para, cuando menos, disculparse con él, que es el coordinador de este informe. Ello no se aceptó y entonces tuvieron que salir dos diputados del PRD a disculparse, perdiendo su participación en la votación de un importante artículo.

<sup>17</sup> Mendoza, A., “Ley de Bioseguridad y organismos Genéticamente Modificados, ¿vía libre al saqueo de las transnacionales?”, en *Forum* No. 141, febrero de 2005, pp. 9-12.

de lo que el diputado Víctor Suárez, del PRD, llamó “terrorismo ideológico”, que trató de hacer creer a la opinión pública que el PRD estaba en contra de la ley y del uso de la biotecnología<sup>18</sup>.

Como corolario al sinnúmero de irregularidades cometidas en el proceso, el viernes 10 de diciembre se publicó en la Gaceta Parlamentaria un dictamen que no incorporaba los acuerdos a los que se había llegado, fue necesario publicar el propio martes 14, previo a la sesión plenaria, un documento con las erratas. Todavía en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados, la última del periodo ordinario (misma en la que se discutió la controversia al Presupuesto de Egresos de la Federación), el PRD presentó una Moción Suspensiva solicitando diferir el dictamen para escuchar las múltiples voces, sobre todo de científicos, que se habían manifestado por revisar a fondo la Ley para realmente proteger al país y no exponerlo sin medidas reales de bioseguridad a esta tecnología. No fue aprobado por el pleno este recurso.

Finalmente se aprobó el dictamen en lo general en la Cámara de Diputados con 319 votos en pro, 105 en contra y 17 abstenciones, el martes 14 de diciembre de 2004. En lo particular los diputados del PRD se reservaron los siguientes artículos: 1, 3 fracción XVII, 9 fracción VIII, 9 fracción VIII, 90, 101, 103, 106 y 120.

En la Cámara de Senadores, que debía ratificar las modificaciones, continuaron las irregularidades. El 2 de febrero se llevó a cabo una reunión con 10 senadores, en la cual se firmó un dictamen acerca de la iniciativa, sin que fuera estudiada por las Comisiones de Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente, razón por la cual la presidenta de esta última se negó a firmarlos. Denunció que el dictamen no se dio a conocer con la anticipación debida a los senadores<sup>19</sup>. La ley fue ratificada rápidamente en el Senado pese a estos problemas, lo que da lugar a sospechas de fuertes presiones para aprobarla por parte de la poderosa industria biotecnológica.

## Los actores

En el proceso participaron múltiples actores defendiendo diferentes posturas, desarrollando diversas formas de cabildeo y con una amplia participación que le confiere a esta

<sup>18</sup> Rivera, C., “Ley de biotecnología, no de bioseguridad” en *Milenio*, 17 de diciembre, 2004, p. 13.

<sup>19</sup> Notimex, Cd. de México, “Greenpeace pide se haga un análisis profundo de la Ley de Bioseguridad”, en *Milenio*, Sec. Tendencias, 7 de febrero, 2005, p. 40.

legislación características particulares. En primer lugar, cabe destacar el papel que jugó la comunidad científica, sobre todo el grupo de los biotecnólogos que, encabezados por Bolívar Zapata, mostraron un gran interés por contar con una legislación en la materia<sup>20</sup>. La AMC ha realizado una colaboración especialmente relevante. Su calidad de organismo especialista en temas de biotecnología moderna y en otras ramas científicas ha hecho de su participación una pieza importante en la construcción y el consenso de la iniciativa, pues ha expuesto la importancia del desarrollo de la biotecnología moderna como piedra angular del crecimiento de nuestro país en el siglo XXI y la necesidad de contar con una ley de bioseguridad para el manejo de OGMs<sup>21</sup>.

Poco a poco se fueron incorporando al debate académicos de otras ramas, entre ellos los agrónomos dedicados al fitomejoramiento como Antonio Turrent, Fidel Márquez y Alejandro Espinosa y la ecóloga Elena Alvarez Buylas. En la recta final la propia AMC sufrió una fractura en su interior en cuanto a la postura a adoptar respecto a la Ley, incluso se desconoció la representación de Bolívar Zapata, aduciendo que él representaba al Comité de Biotecnología.

Los científicos, tanto de ciencias básicas y biológicas como sociales, fueron importantes actores, en ellos se reflejó la polarización, pues los hubo partidarios incondicionales de los transgénicos e inclusive con intereses personales de lucro en los avances de esta industria y aquellos que tienen una posición crítica y solidaria con los movimientos campesinos y ambientalistas, preocupados porque esta nueva tecnología conlleve a un aumento del deterioro ecológico y la pobreza en el agro, además de riesgos para la salud del consumidor.

Presentes estuvieron las poderosas corporaciones agrobiotecnológicas, que en México están agrupadas en el consorcio Agrobio<sup>22</sup>, en alianza con científicos como José Luis Solleiro, representante de Agrobio y académico de la UNAM, que ha sido sumamente activo en los debates de la ley y en promocionar las bondades de los transgénicos por todos los medios.

Organizaciones campesinas y no gubernamentales, como la Asociación Nacional de Empresas Comercializa-

doras de Productores del Campo (ANEC), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA) y el Centro de estudios para el cambio del campo mexicano (CECCAM), fueron quienes alertaron desde los primeros momentos de este proceso sobre los posibles efectos nocivos de esta tecnología en la producción agropecuaria. Desde la emergencia del Movimiento el Campo No Aguanta Más en 2003 y con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, la preocupación por este tema estuvo presente. El mencionado acuerdo menciona en su numeral 226: "Se exhorta al Poder Legislativo a que consulte con las organizaciones campesinas y de productores el contenido de la iniciativa de Ley de Bioseguridad que actualmente se encuentra en dictamen." Particularmente los agricultores orgánicos, tanto nacionales como del extranjero, manifestaron su rechazo a la liberación de los OGMs en el ambiente. Inclusive, uno de los primeros puntos para obtener la certificación orgánica es demostrar la ausencia de transgénicos.

Asimismo, participaron activamente organizaciones ambientalistas proporcionando información y organizando debates sobre los posibles efectos de esta tecnología, además del cabildeo constante que realizaron entre los legisladores para lograr una regulación que protegiera al país. Destacaron Greenpeace, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Erosión, Concentración, Tecnología (ETC) y la Fundación Böll. Estas organizaciones han tenido un importante papel en la denuncia de los riesgos ecológicos y sociales de esta nueva tecnología. Las autoridades gubernamentales desde hace décadas abandonaron al campo a su suerte, considerando que asuntos estratégicos como la soberanía alimentaria y el cuidado de los recursos naturales, entre ellos la diversidad genética, no son prioritarios y que el mercado es el mejor regulador de ellos.

Los consumidores, por su parte, si bien en nuestro país son pasivos y desorganizados, han jugado un importante papel a nivel internacional. El rechazo de los consumidores europeos a consumir productos transgénicos ha sido fundamental para frenar la expansión sin control de los OGMs en la cadena alimenticia y tiene un papel en la pugna comercial entre los EUA y la UE en cuanto a productos agrícolas.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar a los medios de comunicación. Desde fines de noviembre algunos medios impresos promovieron una discusión amarillista, plagada de adjetivación y escasa de argumentos. En el diario Milenio, por ejemplo, encontramos planteamientos apologeticos a favor de los transgénicos, sospechosamente idénticos a los que maneja la industria: "Los alimentos

<sup>20</sup> Es de recordar que en la legislatura se había aprobado una adición al Código Penal en el Artículo 420 que penaliza la introducción de transgénicos al medio ambiente.

<sup>21</sup> Versión estenográfica de la discusión en la sesión plenaria del Senado de la República, 23 de abril de 2003.

<sup>22</sup> Integrado por Aventis, Syngenta, DuPont, Monsanto y Savia.

transgénicos son el resultado de la investigación científica que permitirá potencialmente acabar con el hambre”<sup>23</sup>. Un viejo argumento malthusiano insostenible, puesto que está ampliamente demostrado que el problema del hambre se refiere a la distribución del ingreso y al consecuente acceso a los alimentos, y no a la baja productividad que supuestamente vendrían a resolver estas nuevas plantas. El mismo editorialista plantea que no vale la pena tener ningún cuidado con los centros de origen del maíz, puesto que “anclar la cultura mexicana al maíz es cosa del pasado”... ¿A quién le importa qué país cultivó por primera vez el trigo y el arroz?”, un alarde de ignorancia en cuanto al patrimonio genético alimentario de países en desarrollo y la seguridad alimentaria no sólo de México (el maíz sigue siendo nuestro principal alimento) sino global.

Por un lado, las poderosas corporaciones agrobiotecnológicas, que han invertido por años millones de dólares en producir estas nuevas plantas y que presionan para que su cultivo y producción se dé sin obstáculos. Por otro, los intereses de los pequeños campesinos que podrían verse afectados, ya sea porque sus parcelas se contaminan con transgenes o porque la práctica tradicional de guardar semilla de una cosecha para la siguiente pudiera ser penalizada como piratería de variedades transgénicas patentadas, aún cuando la introducción del transgen no haya sido involuntaria, como sucedió en Oaxaca en 2001<sup>24</sup> y en Canadá a Percy Schmeiser.

Es en medio de esta maraña de intereses, cruzados y contradictorios, que nuestro país ha legislado sobre bioseguridad, como parte de sus compromisos al haber firmado el Protocolo de Cartagena sobre el movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados (OVMS)<sup>25</sup>. Las críticas posteriores a la aprobación de la ley no se hicieron esperar, y reflejan la polarización y los intereses encontrados en la materia. Silvia Riberio, directora en México de ETC, plantea que no es el uso de la biotecnología lo que preocupa, sino la privatización del material genético por parte de las empresas multinacionales, dado que éste es la

materia prima para la elaboración de los transgénicos y que la ley aprobada no protege este patrimonio, sino que promueve estas prácticas. La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA) señala que la ley no tomó en cuenta el mencionado informe de la CCA del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que recomienda no sembrar maíz transgénico en las zonas del país que son centro de origen<sup>26</sup>. Para dicha organización campesina la legislación no cumple con el principio precautorio ni prohíbe la liberación de transgénicos en centros de origen y de diversidad<sup>27</sup>, así como en áreas naturales protegidas, lo cual no es exacto, como se expondrá a continuación al analizar el contenido de la ley.

Vale mencionar también que la ley no considera en absoluto los riesgos de los llamados transgénicos de tercera generación, es decir, aquellos cultivos modificados que han sido transformados para la producción de fármacos e insumos industriales, como plásticos. Estos nuevos organismos aún no están en el mercado, se encuentran en proceso de investigación, pero es previsible su presencia en el ambiente en los próximos años, con riesgos mucho mayores que los inherentes a los transgénicos actuales.

## El contenido de la ley aprobada

En los cuadros 1 a 5 se expone una síntesis de los puntos más polémicos en el Protocolo de Cartagena, la primera iniciativa del PAN, la de la Academia Mexicana de Ciencias (base de la que se autorizó en el Senado en 2002) y la ley aprobada.

Uno de los puntos principales que debe tener una legislación de este tipo en el caso de países megadiversos es la protección de los centros de origen y diversidad. La riqueza genética en general y de los cultivos alimenticios importantes en particular, es un patrimonio tanto para la seguridad alimentaria de la humanidad en el futuro, como para el cumplimiento de funciones ambientales importantes. Por ello, el introducir OGMs en los centros de origen y diversidad puede ser peligroso, ya sea porque éstos se transforman en una plaga difícil de controlar, o porque llegan a tener dominancia sobre las especies nativas, llevando a éstas a desaparecer. La ley aprobada plantea una protección especial al maíz, con el establecimiento de “zonas geográficas libres en las que se prohíba (la siembra de

<sup>23</sup> Mota, C., “Lo patético de Greenpeace”, en *Milenio*, Columna Cubículo Estratégico, 2005, 29 de noviembre, p. 3.

<sup>24</sup> Massieu, Y. y Lechuga, J., “El maíz en México: biodiversidad y cambios en el consumo”, en *Análisis Económico* No. 36, vol. XVII, Depto. de Economía, UAM-Azcapotzalco, 2002, pp. 294-301.

<sup>25</sup> Massieu, Y., “Bioseguridad global: el mundo y su protocolo internacional”, en *El Cotidiano* No. 104, noviembre-diciembre, 2000, pp. 76-88.

<sup>26</sup> Comisión Ambiental de América del Norte, *Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico*, Informe del Secretariado conforme al artículo 13 del ACAAN, agosto, 2004, p. 45.

<sup>27</sup> Mendoza, A., *Op. cit.*

transgénicos) y aquellas en las que se restrinja<sup>28</sup>. En los centros de origen y diversidad genética sólo se permitirá la realización de liberaciones de OGMs distintos a las especies nativas<sup>29</sup>, siempre que esto no cause efectos adversos, hay limitaciones para liberarlos en áreas naturales protegidas (ANPs) y establecimiento de zonas libres de OGMs<sup>30</sup>. Aún con limitaciones, es bastante discutible introducirlos en las ANPs, puesto que son áreas de conservación y las evaluaciones de daños pueden no ser conclusivas. También pueden presentarse nuevos riesgos conforme avanza el conocimiento científico. Como en todas las iniciativas anteriores y en el Protocolo de Cartagena, se excluyen de la legislación los OGMs para experimentación, de uso confinado y farmacéutico, así como los destinados a procesamiento<sup>31</sup> (Cuadro 1),

La ley cojea especialmente en el punto de reparación de daños, al considerar apenas multas desde quinientos a treinta mil días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En el caso de reincidencia, para la cual se establece un plazo de dos años, se duplicará el monto de la multa que corresponda. Se plantea la clausura temporal o definitiva, parcial o total, de las instalaciones en las que se hayan cometido las infracciones<sup>32</sup> (Cuadro 1). Multas muy leves y un plazo de reincidencia a todas luces insuficiente, puesto que el daño ambiental causado por un OGM liberado al ambiente puede manifestarse a través de varias generaciones de organismos vivos. Estas insuficiencias podrían ser remediadas con la reglamentación a la ley, que ya fue solicitada por diversos actores sociales involucrados, como el Dr. Ezequiel Ezcurra, Director del Instituto Nacional de Ecología, en marzo del presente año<sup>33</sup>. Asimismo, ya existe una dos iniciativas de reformas a la ley, una del PRI y otra del PRD.

La autoridad ejecutiva en la legislación aprobada es la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad (CIBIOGEM), integrada por varias secretarías (Salud, Educación, Economía, Medio Ambiente y Agricultura). Las decisiones recaen principalmente en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la de Agricultura (SAGARPA)

y la de Salud (SSA). Lo anterior deja poco margen para la participación de la sociedad, especialmente los sectores afectados, como consumidores, productores agropecuarios, pesqueros y forestales, así como comunidades que habitan en las zonas de alta biodiversidad y las ANPs. En la iniciativa salida del Senado dicha participación era completamente nula, en la aprobada se contempla la participación pública a través del Consejo Consultivo Mixto de la CIBIOGEM<sup>34</sup>; las solicitudes de permiso estarán a disposición del público y cualquier persona puede emitir su opinión<sup>35</sup>. Esta participación social mas bien consiste en el acceso a la información y en tener voz en el otorgamiento de los permisos, pero no se reconoce ninguna injerencia en las decisiones (Cuadro 2).

Dados los posibles riesgos y la novedad de introducir OGMs en el ambiente, la transparencia y acceso a la información son muy importantes, a nivel de la población afectada, del público en general y de las instancias reguladoras y científicas, para ir acumulando conocimiento y experiencia. En este aspecto, en el Protocolo se plantea la creación de un Centro de Información y en la legislación aprobada la difusión de los resultados de investigación, de manera preferente, a las empresas semilleras de organizaciones de campesinos y productores<sup>36</sup>; así como un Sistema Nacional de Bioseguridad desarrollado por CIBIOGEM, enlace con el Secretariado del Protocolo<sup>37</sup> (Cuadro 2).

La evaluación de riesgo es otro punto crítico, pues debe ser hecha con la mayor imparcialidad y certeza científica posibles. No se pueden generalizar las experiencias debido a la especificidad de los ecosistemas. En la ley aprobada ésta se hace caso por caso, con base en estudios fundamentados científica y técnicamente, que deberán elaborar los interesados<sup>38</sup>. La recomendación sobre si los posibles riesgos son aceptables o manejables, o no lo son, incluyendo la determinación de estrategias para el manejo de esos posibles riesgos<sup>39</sup>, no deberá utilizarse como razón para que la Secretaría correspondiente postergue la adopción de medidas eficaces<sup>40</sup>. Se plantea lo mismo en caso de peligro de daño grave o irreversible, cuando hay incertidumbre acerca del nivel de los posibles riesgos que los OGMs pue-

<sup>28</sup> H. Congreso de la Unión, LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, lxx Legislatura, aprobada en diciembre de 2004, Título 1º, Cap. I, Art. 2-XI.

<sup>29</sup> *Ibid.*, Título 4º, Cap. I, Art. 88.

<sup>30</sup> *Ibid.*, Tit. 4º, Cap. II, Art. 89 y Cap. III, Art. 90.

<sup>31</sup> *Ibid.*, Título 1º, Cap. I, Artículo 6.

<sup>32</sup> *Ibid.*, Tit. I I, Cap. I, Art. 120.

<sup>33</sup> Silva, Y., "Solicita el INE reglamentar la Ley de Bioseguridad" en *Milenio*, 15 de marzo, 2005, p. 14.

<sup>34</sup> *Ibid.*, Título 1º, Artículo 2-XIV.

<sup>35</sup> *Ibid.*, Título 1º, Cap. VI, Artículo 33.

<sup>36</sup> *Ibid.*, Título 1º, Capítulo VI, Artículo 30, VII.

<sup>37</sup> *Ibid.*, Título 8º, Capítulo I, Art. 108.

<sup>38</sup> *Ibid.*, Título 1º, Capítulo III.

<sup>39</sup> *Ibid.*, Título 1º, Capítulo III, Artículo 62.

<sup>40</sup> *Ibid.*, Título 1º, Capítulo III, Artículo 63.

dan causar a la diversidad biológica o a la salud humana (Cuadro 3). Aquí aparece un aspecto del principio precautorio, derecho ambiental aceptado internacionalmente que consiste en dar a un país la facultad de negarse a importar un elemento, en este caso un OGM, porque existe sospecha de riesgo, aún cuando no haya certeza científica. En la ley aprobada el principio aparece un tanto disperso, en esta parte y en el Título 2°, donde se establece que se negará el permiso cuando la secretaría respectiva concluya que hay riesgos por el OGM en cuestión para la salud humana o la diversidad biológica<sup>41</sup> y que la falta de conocimiento o consenso científico no es indicador de ausencia de riesgo<sup>42</sup>. Los riesgos de salud y socioeconómicos quedan claramente contemplados en la ley y son un criterio fundamental para el otorgamiento del permiso (Cuadro 4), lo cual representa un avance en comparación con la iniciativa aprobada por el Senado, donde los riesgos socioeconómicos no se contemplaban.

Informar oportuna e imparcialmente sobre una posible liberación de un OGM en el territorio de comunidades indígenas y/o campesinas es un derecho que queda claramente especificado, pues se plantea la consulta y participación de todos los pueblos y comunidades asentadas en la zona donde se pretenda la liberación de OGM<sup>43</sup>. A esto se le llama conocimiento fundamentado previo en el Protocolo de Cartagena. Desafortunadamente y como expusimos antes, dicha participación se concreta al acceso a la información y la observación en el Consejo Mixto, no a la capacidad de influir en la toma de decisiones, la cual recae totalmente en las secretarías involucradas (Cuadro 4).

Un asunto crucial en la regulación de los OGMs es la capacidad del país de que se trate en investigación científico-técnica, tanto para evaluar los posibles riesgos como para generar tecnologías adecuadas endógenamente. Más aún si se toma en cuenta que las corporaciones destinan cuantiosos fondos a investigación y desarrollo, los cuales muchas veces hacen parecer ridículo lo que se invierte en este rubro en países como México. La ley aprobada prevé tanto el fomento a la investigación como la creación de un centro en el que se concentre el conocimiento y la experiencia en bioseguridad del país. Se plantea fomentar la in-

vestigación para generar conocimiento, evaluar los riesgos y monitorear<sup>44</sup>; así como la creación de un programa y un Fondo para el Fomento y Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica en Bioseguridad y Biotecnología, ambos elaborados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) mediante consultas<sup>45</sup> (Art.29) (Cuadro 5).

## Conclusiones

En primer lugar, la información vertida en este trabajo evidencia la urgencia de una política pública respecto a la biotecnología agrícola en general, puesto que el crecimiento y desarrollo de esta área científica en México se ha dado en plenos tiempos neoliberales, sin ninguna planeación ni intervención del Estado. Existe la necesidad de un Plan Nacional de Desarrollo de la Biotecnología, que establezca prioridades de investigación y desarrollo. De no hacerse, prevalece el riesgo de que la biodiversidad se siga deteriorando y que aumente el grado de pobreza en el campo, ya de por sí alarmante. Algunos de estos aspectos quedaron contemplados en la ley aprobada, lo que queda es ponerlos en práctica, con toda la complejidad que ello implica. Además, es importante la propuesta de reformas a la ley para lograr que sea más consecuente con el cuidado de la biodiversidad, la agricultura, la salud y la alimentación de los mexicanos. Todo ello implica una regulación cuidadosa de los transgénicos, así como capacidad y recursos para el cumplimiento de la ley. No se debe olvidar, por otra parte, que aún falta la reglamentación de la misma. Pese a sus defectos y al lamentable “albazo” legislativo que permitió su aprobación, consideramos que hubo algunos aportes valiosos y participación social, lo cual no debe subestimarse.

Algo que salta a la vista es la dificultad para tener criterios científicos claros de evaluación de riesgos, dado que se habla de un campo de conocimiento que avanza rápidamente en manos privadas, de manera que las situaciones son cambiantes y la acción de entidades públicas, así como la participación social, se pueden contraponer a los intereses de las empresas dueñas de los avances científicos y sus productos.

En el caso de México, a la fecha se destinan escasos recursos a la investigación agropecuaria, indispensable para evaluación de riesgos agrícolas, ecológicos y alimentarios. Mientras tanto, el país continúa importando maíz y soya transgénicos para consumo humano, ante la desinformación de los consumidores al respecto. Ello lleva a reflexionar sobre las limitaciones de la ley aprobada, que si bien plantea estas necesidades, puede verse limitada su reali-

<sup>41</sup> *Ibid.*, Título 2°, Capítulo I, Artículo 34.

<sup>42</sup> *Ibid.*, Título 2°, Sección III, Capítulo III, Artículo 61.

<sup>43</sup> *Ibid.*, Título 8°, Capítulo I, Artículo 108.

<sup>44</sup> *Ibid.*, Título 1°, Capítulo VI, Artículo 28.

<sup>45</sup> *Ibid.*, Título 1°, Capítulo VI, Artículo 29 y Artículo 31.

zación por la escasez de recursos y quizás de voluntad política.

La paradójica situación de que los países megadiversos son pobres y con escasa capacidad científico-tecnológica es ambivalente, tanto los puede poner en desventaja para evaluar los riesgos de OGMs que ingresen a su territorio, como puede permitir que aprovechen las disposiciones del Protocolo y de la ley aprobada (en el caso de México) para desarrollar su propia capacidad, si logran buenas condiciones para negociar. Ésta es una situación interesante para nuestro país, especialmente desprotegido en cuanto a ciencia y tecnología agropecuaria. La legislación existente, tanto la internacional, como el Protocolo, como la ley aprobada, le abren oportunidades al país para conseguir recursos en esta materia.

De cualquier forma, dado que los países que son fuertes agroexportadores se han defendido de las disposiciones de bioseguridad, considerándolas un mecanismo de protección comercial, y que las grandes corporaciones agrobiotecnológicas tienen poderosos intereses económicos para comercializar los transgénicos, es previsible que se vean fuertes pugnas en el futuro respecto al movimiento internacional de los OGMs. Ello pese a que México logró una legislación nacional que, con todos sus defectos, plantea la defensa de la diversidad biológica, la agricultura y la salud humana.

Por otra parte, es necesario destacar que en la regulación de los cultivos transgénicos debe tener prioridad el interés nacional, es decir, la preservación y uso sustentable de la biodiversidad, la protección de la producción agropecuaria nacional y la salud humana. El argumento de la industria, en cuanto a que la biotecnología viene a resolver el problema del hambre en el mundo, resulta por lo menos ingenuo en las condiciones actuales. La mayoría de los cultivos transgénicos a la fecha tienen características que benefician al productor o a los grandes consorcios, como la resistencia a herbicidas o la larga vida de anaquel, pero no se puede decir que contribuyan a hacer los alimentos más accesibles y/o beneficiar al consumidor. Es por ello que en el país se deben fortalecer las instancias de carácter público, para evaluar los riesgos y beneficios que estas nuevas plantas pueden traer. El fomento a la investigación en centros públicos quedó explícitamente establecido en la ley aprobada.

De los elementos vertidos en este trabajo, resalta que la monopolización creciente de la producción agroalimentaria y agrobiotecnológica por un puñado de empresas implica riesgos para países como México, megadiversos y con una agricultura vulnerable. Pese a esta monopolización, el hecho de que hay rechazo a los nuevos cultivos y alimentos transgénicos por parte de un novedoso movimiento social, representa un fenómeno interesante para analizar la posibilidad de un mayor control y redirección de la nueva tecnología, para que ésta beneficie a un mayor número de actores y no sólo a las grandes corporaciones.

Un nuevo e interesante fenómeno es la influencia que está logrando el movimiento social global mencionado, una alianza inédita entre consumidores de países industrializados con movimientos campesino-ambientalistas tercermundistas. Esta alianza ha logrado detener por el momento la tecnología *terminator* de esterilidad de las semillas e influir en la estructura de las redes corporativas, que han tenido que volver a separar las divisiones de salud y agrícolas, ante el rechazo de los alimentos transgénicos por parte de los consumidores.

La problemática del acceso a los recursos genéticos, por su parte, representa un sugerente elemento para analizar los intereses involucrados en la industrialización de la agricultura y la posibilidad de expansión de la agro-biotecnología. Destaca la creciente posibilidad de patentar estos recursos y la difícil situación de los países megadiversos, como México, poseedores de estos recursos, pero sin suficiente infraestructura científico-tecnológica para conservarlos y lograr una aplicación sustentable de la agro-biotecnología. De hecho, existe inquietud para liberar los recursos genéticos en los mercados agrícolas internacionales, que enfrenta resistencias de los nuevos movimientos sociales y en México ya hay presiones para legislar al respecto.

En conclusión, se puede advertir que la expansión de la agro-biotecnología como nuevo paradigma tecnológico agrícola enfrenta obstáculos que no se habían considerado en los primeros análisis al respecto, como el mencionado movimiento social, las políticas restrictivas hacia la agricultura en los países atrasados y las pugnas comerciales internacionales. Estos intereses encontrados se manifestaron en el proceso de aprobación de la Ley de Bioseguridad en México.

**Cuadro I**  
**El protocolo internacional de bioseguridad, dos iniciativas de ley mexicana y la ley aprobada en 2004.**  
**Megadiversidad, compensación de daños, exclusiones**

<i>Iniciativa</i>	<i>Megadiversidad, centro de origen</i>	<i>Compensación de daños y sanciones</i>	<i>Exclusiones</i>
Protocolo PAN (2000)	Énfasis México	Art. 27 Desde exposición de motivos y Título 1°, Cap. I, Art. 5	OVM para productos farmacéuticos, uso confinado, en tránsito, para alimentación humana y animal, para procesamiento (Art. 5 y 6) OVM para productos farmacéuticos, uso confinado (Título 1°, Cap. II, Art. 5 y 6)
AMC (2003)	Lo considera, SEMARNAT establece cuáles son (Título 1, Cap. I, Art. I I). Se restringe actividad de OGM en áreas naturales protegidas (Título 5, Cap. I, Art. 82)	Suspensión temporal o definitiva de los permisos por SEMARNAT, multas (Título 1, Cap. I, Art. I I), (Título 10, Cap. 2, Art. 109)	Las actividades de utilización confinada, liberación experimental y comercial, la utilización de técnicas de fertilización <i>in vitro</i> , la producción y proceso de medicamentos y fármacos con OGMs generados a partir de procesos confinados, el genoma humano, la clonación de células troncales y la bioseguridad de hospitales, así como la propiedad intelectual de los productos y procesos biotecnológicos (Título 1, Cap. I, Art. 6)
Aprobada (2004)	Protección especial del maíz, "zonas geográficas libres en las que se prohíba y aquellas en las que se restrinja" (Tít. 1°, Cap. I, Art. 2-XI); en los centros de origen y de diversidad genética sólo se permitirá la realización de liberaciones de OGMs distintos a las especies nativas, siempre que su liberación no cause una afectación negativa a la salud humana o a la diversidad biológica (Tít. 4°, Cap. I, Art. 88); limitaciones en Áreas Naturales Protegidas y Establecimiento de zonas libres de OGMs (Tít. 4°, Cap. II, Art. 89 y Cap. III, Art. 90)	Multas desde quinientos a quinace mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, de quince mil uno a treinta mil días de salario mínimo general. En el caso de reincidencia, se duplicará el monto de la multa que corresponda. La reincidencia se considera en un plazo de dos años. Clausura temporal o definitiva, parcial o total, de las instalaciones en las que se hayan cometido las infracciones (Tít. I I, Cap. I, Art. 120)	Actividades de utilización confinada, liberación experimental, en programa piloto y comercial, comercialización, importación y exportación de OGMs, cuando la modificación genética de dichos organismos se obtenga por técnicas de mutagénesis tradicional o de fusión celular, incluida la de protoplastos de células vegetales, en que los organismos resultantes puedan producirse también mediante métodos tradicionales de multiplicación o de cultivo <i>in vivo</i> o <i>in vitro</i> , siempre que estas técnicas no supongan la utilización de OGMs como organismos receptores o parentales. La utilización de las técnicas de fertilización <i>in vitro</i> , siempre que no se empleen moléculas de ácido desoxirribonucleico (ADN) recombinante ni de OGMs. La producción y proceso de medicamentos y fármacos con OGMs generados a partir de procesos confinados cuya regulación corresponde a la Ley General de Salud. El control sanitario de los productos derivados y los procesos productivos confinados en los que intervengan OGMs autorizados conforme a esta Ley. El genoma humano, el cultivo de células troncales de seres humanos, la modificación de células germinales humanas y la bioseguridad de hospitales. La colecta y el aprovechamiento de recursos biológicos. La propiedad intelectual de los productos y procesos biotecnológicos, (Tít. 1°, Cap. I, ART. 6)

**Cuadro 2**  
**El protocolo internacional de bioseguridad, dos iniciativas de ley mexicana y la ley aprobada en 2004.**  
**Autoridades ejecutivas, manejo de información y participación de la sociedad**

<i>Iniciativa</i>	<i>Autoridades ejecutivas</i>	<i>Manejo de información</i>	<i>Participación de la sociedad</i>
Protocolo	Comisión intersecretarial (Tít. I°, Cap. III, Art. 7)	Centro de Intercambio de Información sobre Bioseguridad (Arts. 11.5, 12, 13, 17)	Todo órgano u organismo, nacional o internacional, gubernamental y no gubernamental, con competencia y que manifieste su interés, puede ser observador en la Conferencia de las Partes (Art. 29.8)
Ley del PAN (2000)	Comisión intersecretarial (Tít. I°, Cap. III, Art. 7)	Registro Nacional de Bioseguridad, creación de bancos de germoplasma, generación de un sistema de información relacionado con bioseguridad (Tít. I°, Caps. III y Cap. VII, Art. 9)	"El Ejecutivo Federal...fomentará la participación de todos los sectores" (Tít. I°, Cap. III, Art. 9, Cap. VII)
Ley de la AMC (2003)	CIBIOGEM, especialmente SAGARPA, SEMARNAT y SSA	Registro Nacional de Bioseguridad de los OGM (título 7, Cap. 2)	No la contempla
Ley aprobada (2004)	CIBIOGEM, especialmente SAGARPA, SEMARNAT y SSA	Difusión de los resultados de investigación de manera preferente a las empresas semilleras de organizaciones de campesinos y productores (Tít. I°, Cap. VI, Art. 30, VII); Sistema Nacional de Bioseguridad desarrollado por CIBIOGEM, enlace con el Secretariado del Protocolo (Tít. 8°, Cap. I, Art. 108);	Participación pública a través del Consejo Consultivo Mixto de la CIBIOGEM (Tít. I°, Art. 2-XIV); solicitudes de permiso a disposición del público, cualquier persona puede emitir su opinión (Tít. I°, Cap. VI, Art. 33)

**Cuadro 3**  
**El protocolo internacional de bioseguridad, dos iniciativas de ley mexicana y la ley aprobada en 2004.**  
**Evaluación de riesgo, impacto socioeconómico e impacto en la salud humana**

<i>Iniciativa</i>	<i>Evaluación de riesgo</i>	<i>Impacto socioeconómico</i>	<i>Impacto en la salud humana</i>
Protocolo	Caso por caso, la falta de certeza científica o falta de información no es ausencia de riesgo (Art. 10.6, Art. 15, Anexo III)	Se considera (Art. 26.1)	Se considera (Art. 15, Anexo III)
Ley del PAN (2000)	Caso por caso, la falta de conocimiento o consenso científico no es ausencia de riesgo (Tít. I°, Cap. IV., Sec. I Art. 3, 5 y 20)	Se considera, Tít. I°, Cap. IV, Sec. II, Art. 27.3)	Se considera (Tít. I°, Cap. IV, Sec. II, Art. 27.4)
Ley de la AMC (2003)	La realizan los interesados (Título I, Cap. III, Art. 11)	No lo contempla	Lo contempla
Ley aprobada (2004)	Caso por caso, con base en estudios fundamentados científica y técnicamente que deberán elaborar los interesados, (Tít. I°, Cap. III). La recomendación sobre si los posibles riesgos son aceptables o manejables, o no lo son, incluyendo la determinación de estrategias para el manejo de esos posibles riesgos (Art. 62); en caso de peligro de daño grave o irreversible, la incertidumbre acerca del nivel de los posibles riesgos que los OGMs puedan causar a la diversidad biológica o a la salud humana, no deberá utilizarse como razón para que la Secretaría correspondiente postergue la adopción de medidas eficaces (Art. 63, v)	Lo contempla, en estudios previos de CIBIOGEM, como establecimiento de mecanismos de consulta hacia comunidades indígenas en territorios donde se hará liberación (Tít. 8°, Cap. I, Art. 108, v)	Lo considera, permisos previa autorización de SSA (Tít. 5° Cap. I, Art. 92 y 97)

**Cuadro 4**  
**El protocolo internacional de bioseguridad, dos iniciativas de ley mexicana y la ley aprobada en 2004.**  
**Acuerdo fundamentado previo, principio precautorio y etiquetado**

<i>Iniciativa</i>	<i>Acuerdo fundamentado previo</i>	<i>Principio precautorio</i>	<i>Etiquetado</i>
Protocolo	Debe haber solicitud y consentimiento mutuo entre parte exportadora e importadora (Art. 5-7)	Posibilidad de negarse a solicitud en caso de "duda razonable" (Art. 10.3)	OVM con documentación mínima que los identifique, cargamentos con etiqueta: "Puede contener OVM" (Art. 18.1 y 2)
Ley del PAN (2000)	Debe haber solicitud y acuerdo mutuo entre parte exportadora e importadora (Tít. 2°, Cap. I, Art. 29)	Posibilidad de negarse a la solicitud aunque haya falta de conocimiento y consenso científico (Tít. 2°, Cap. III, Art. 39)	Identificación clara, rasgos y manipulación (Tít. 2°, Cap. VI, Art. 50 y 51)
Ley de la AMC (2003)	No se toma en cuenta a los habitantes de los territorios donde se liberen OGM, sólo las secretaría involucradas (Título 2, Cap. I, Art. 29 y 30)	Lo contempla, recae en la SAGARPA y SEMARNAT posibilidad de negar un permiso por posibles daños al medio ambiente, la biodiversidad y la salud humana (Título 2, Cap. 2, Art. 33 a 43)	Listas de OGM publicadas por SSA, (Título 6, Art. 91 a 97)
Ley aprobada (2004)	Consulta y participación de todos los pueblos y comunidades indígenas asentadas en la zona donde se pretenda la liberación de OGM (Tít. 8°, Cap. I, Art. 108)	Negar el permiso cuando la secretaría respectiva concluya que hay riesgos por el OGM en cuestión para la salud humana o la diversidad biológica (Tít. 2°, Cap. I, Art. 34); la falta de conocimiento o consenso científico no es indicador de ausencia de riesgo, (Tít. 2°, Sec. III, Cap. III, Art. 61)	Autorizados por SSA para consumo humano, semillas y material vegetativo autorizados por SAGARPA (Tít. 6°, Art. 101)

**Cuadro 5**  
**El protocolo internacional de bioseguridad, dos iniciativas de ley mexicana y la ley aprobada en 2004.**  
**Investigación y fondo en materia de bioseguridad**

<i>Iniciativa</i>	<i>Investigación</i>	<i>Fondo en materia de bioseguridad</i>
Protocolo	En condiciones seguras, un país pobre puede solicitar financiamiento (Art. 11.9 y 22.2)	No lo considera
Ley del PAN (2000)	En condiciones seguras (Tít. 2°, Cap. VII, Art. 52)	Lo considera (Tít. 3°, Cap. VII)
Ley de la AMC (2003)	Fondo constituido por CONACYT	Fondo para el Fomento y Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica en Bioseguridad y Biotecnología, constituido por CONACYT (Título I, Cap. III, Art. 28)
Ley aprobada (2004)	Se fomentará la investigación para generar conocimiento, evaluar los riesgos y monitorear (Tít. 1°, Cap. VI, Art. 28); programa formulado por CONACYT mediante consultas (Art. 29)	El CONACYT constituirá un Fondo para el Fomento y Apoyo a la Investigación Científica y Tecnológica en Bioseguridad y Biotecnología conforme a la Ley de Ciencia y Tecnología (Tít. 1°, Cap. VI, Art. 31)

Fuentes de todos los cuadros:

Elaboración propia a partir de:

–Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, (2000), p. 1, <[www.biodiversidadla.org/documentos3.5.htm](http://www.biodiversidadla.org/documentos3.5.htm)>.

–Iniciativa de Ley de Bioseguridad, a cargo del C. Diputado Fernando Castellanos Pacheco, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Gaceta Parlamentaria, miércoles 12 de abril de 2000, pp. 39-58.

–Senado de la República (2003), *Iniciativa de Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados*, LVIII Legislatura.

\*Academia Mexicana de Ciencias.

–H. Congreso de la Unión, *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*, LIX Legislatura, aprobada en diciembre de 2004.

# Diseño de la Democracia en México

Sergio O. Saldaña Zorrilla\*

Como en otras partes de Latinoamérica, la democracia en México está siendo recurrentemente cuestionada tanto por sus actores políticos y económicos como por la sociedad civil misma debido a, entre otros hechos, su paralelismo con un pobre desempeño económico y con la ausencia de cambios notorios en materia de lucha contra la delincuencia y la corrupción. Lo anterior descubre la vulnerabilidad democrática en el país, tras de la cual yacen inconsistencias en el diseño del Estado mexicano que le enfrentan con su realidad histórica. Con el tiempo, estas inconsistencias se han arraigado, generado inercias de las que aún es difícil escapar. Este análisis, que conjuga reflexiones de teorías del conocimiento y filosofía de la historia, desemboca en algunas sugerencias para reducir dicha vulnerabilidad democrática en México.

Cuando en 1932, tras una década de crisis económica, Alemania se desencanta de la *República de Weimer* y gira el timón hacia el *Nacional Socialismo*, lo que queda al descubierto es lo vulnerable que era su democracia. Aun cuando las condiciones de la Alemania de entreguerras eran relativamente más difíciles que en otras democracias de la época —especialmente por lo reciente de la pérdida en la Primera Guerra Mundial—, la fallida implementación de mecanismos de reducción de vulnerabilidad democrática es lo que a la postre marca la

diferencia. El proceso histórico de conformación democrática en México, como el de la mayoría de ex-colonias aún entrampadas en el subdesarrollo, es un continuo debate entre la búsqueda de un modelo democrático basado en su propia tradición y la adopción de modelos vigentes en los países industrializados de occidente. Desde mediados de los noventas, la transición política en México orienta nuestra democracia convergentemente hacia las democracias liberales de occidente y, con ello, la aleja del modelo vertical derivado la revolución mexicana de 1910. No obstante, la democracia en México, como en la mayoría de países latinoamericanos, se encuentra actualmente en una etapa de cuestionamiento sobre su eficacia, especialmente debido

al pobre desempeño económico que le ha acompañado.

En este planteamiento la vulnerabilidad, entendida como la susceptibilidad de un sistema a absorber negativamente choques externos<sup>1</sup>, pone inequívocamente a la democracia en entredicho. Como veremos, esta vulnerabilidad proviene en buena medida de inconsistencias del método usado en el diseño e implementación de la democracia como forma de gobierno en México a lo largo de su exis-

\* Investigador, *International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)*, Laxenburg, Austria, Risk, Modeling and Society Program.

<sup>1</sup> Choques externos como las crisis económicas, los desastres naturales, la liberalización comercial abrupta, etc. Cfr. Saldaña Zorrilla, S.O., "Vulnerability to Natural Disasters in Rural Mexico and Emigration" en *Update Newsletter*, International Human Dimensions Program (IHDP). 01/2005. Bonn, Alemania, 2005.

tencia como nación independiente. Así pues, ¿ha sido nuestra democracia diseñada bajo los planteamientos más apropiados? ¿Deben ser éstos racionalistas o empiristas? ¿Poseen consistencia interna en su diseño y coherencia con la realidad en su implementación?

## Lo racional y lo empírico

Iniciaré por mencionar brevemente algunos elementos teóricos sobre los procesos racionalista y empirista del conocimiento para después plantear su similitud con el proceso de diseño democrático en México. John Locke creía que el problema del conocimiento podría resolverse a través del contacto con la experiencia sensitiva<sup>2</sup> —y no basado en el producto intelectual traído al entendimiento a través de la razón, como Descartes, Leibnitz y otros racionalistas venían sosteniendo. David Hume continuó la tendencia empirista, sólo que llegando a radicalizar ese *Sensitivismo*. Para Hume, todas las ideas proceden de cierta impresión sensitiva inmediata: las ideas son así simples ilustraciones contenidas en la memoria. Por ello para Hume la tarea activa del pensamiento se limita al registro y ordenamiento del flujo de experiencias acorde a determinados principios de asociación mental<sup>3</sup>. Lo anterior, aunado a las concepciones también empiristas de Bacon, dan al traste con la tradición *racionalista* que les precedió, y sólo llevada a una moderación conciliatoria por el *pensador de Königsberg*, Immanuel Kant, para quien tanto la capacidad creadora de la razón pura (*die reine Vernunft*), como la capacidad de percepción sensitiva a través de la experiencia (*Wahrnehmungsfähigkeit*) influyen en el proceso cognoscitivo<sup>4</sup>.

Por su parte, los modelos democráticos europeos que sobrevienen al medioevo son, en su inicio, concepciones racionalistas en tanto que son planteados desde el plano de las ideas para dar paso a la creación de Estados Nacionales. En menor medida, en sus inicios estos modelos poseen también algunos elementos empiristas en tanto que no surgen de la nada; se apoyan en el modelo democrático experimentado por la república griega, y son resultado de una demanda positiva de readaptación institucional acorde con nuevos equilibrios de fuerzas económicas y de clase.

<sup>2</sup> Locke, John (1979). *An Essay Concerning Human Understanding*. Ed. Clarendon Press. Oxford, GB., 1979.

<sup>3</sup> Hume, David, *An Enquiry Concerning Human Understanding*, Oxford Philosophical Texts. Oxford, GB., 1967.

<sup>4</sup> Kant, Immanuel, *Kritik der reinen Vernunft*, Hamburg (Meiner), Alemania, 1998.

Aunque este proceso de conformación democrática en los Estados europeos se manifestó con diferentes formas e intensidad dependiendo del país, siempre fue impulsado por una burguesía de creciente importancia económica. Así, estos movimientos fueron impulsados unas veces desde tribunas parlamentarias, como el movimiento encabezado por Cromwell en la Inglaterra del siglo XVII que suprime la monarquía absoluta inglesa; otros desde las calles, como en la Revolución francesa, donde la toma de la Bastilla y después de las Tullerías encaminaría las aspiraciones del *Tercer Estado*. Lo que diferencia a una de otra es que mientras la inglesa fue la primera revolución parlamentaria, la francesa fue la primera *ilustracionista*, estos es, con un proyecto que rebasaba lo meramente burgués, alcanzando conquistas que sientan la base de la esfera ciudadana. Más allá de los posteriores intentos napoleónicos —truncados por Waterloo y los *Wiener Abkommen* de 1815—, este tipo de movimientos encontró réplicas en diferentes regiones de Europa, como en la fallida revolución de 1848 de Baviera y Austria, que en cierta medida se consumaría posteriormente en tan sólo Baviera luego de anexarse a Prusia como resultado de la derrota católica de la guerra Austro-Prusiana en 1866, y en Austria hasta luego de la Primera Guerra Mundial. Con lo anterior ganan terreno las *democracias laicas* en Europa, que es a lo que, en todo caso, Europa continuaría encaminándose en las décadas venideras.

## Fases históricas de conformación democrática en México

Por su parte, procesos análogos al anterior tienen lugar también en México y el resto de América Latina. En la vida de México como nación independiente se dan estas transformaciones de gobierno católico centralista a laico federal a través de las tres revoluciones: independencia, reforma y revolución de 1910. En estos movimientos se pueden distinguir tres fases anacrónicas de conformación democrática que les confieren cierto ciclismo y le dan unidad al proceso de conformación democrática. En dichas fases comunes a los movimientos revolucionarios de la historia de México se observan elementos racionalistas y empiristas.

La primera fase es predominantemente racionalista y consiste en la adopción de conceptos y mecanismos de gobierno que más bien corresponden al plano teórico y que, cronológicamente, surge previo al estallido pero que se manifiesta más claramente durante los periodos de gestación de las cartas magnas por los poderes constituyentes

luego de la revolución armada<sup>5</sup>. Esta fase se caracteriza por la adopción de un sistema teórico-conceptual, y por ello concebido en el plano racional, más que producto de la observación y la experimentación. En este sentido esta fase es más bien racionalista, y es la expresión de una confianza medida en un sistema que, si bien ajustado, aún ajeno; cuyo optimismo se explica más por deseos pacificadores y estabilizadores que por una fe ciega en ellos. En esta fase el peso relativo de las distintas facciones beligerantes marca la diferencia en cuanto a la organización del nuevo Estado. Sin embargo, aquellos sectores que quedan excluidos del nuevo contrato social signado luego de la pacificación revolucionaria quedan fuera de muchos de sus beneficios, lo que merma legitimidad el nuevo orden y siembra el germen de la inconformidad, como muy puntualmente señala Luis Villoro<sup>6</sup> al referirse a la legitimidad de comunidades que han permanecido al margen de las instituciones nacionales desde el momento mismo de celebración del pacto social (a través de su ausencia en la firma de la constitución política) al demandar su autonomía. Villoro enfatiza que la gran mayoría de las etnias de este país no fueron siquiera consultadas sobre si querían unirse a una nación mexicana planteada en los términos en que quedó establecida luego de la guerra de independencia en 1810. Así, en ese razonamiento, dado que no signaron ese contrato social, les pertenece el derecho a disentir y exigir el derecho a que se les deje regirse de acuerdo con sus propias reglas, consintiendo así un a especie de sub-contrato social. El riesgo de lo anterior, el mismo Villoro reconoce, radica en la posibilidad de que ello abra las puertas a legitimar formas incluso más anti-democráticas, ya que algunas comunidades indígenas también funcionan con sistemas de usos y costumbres sumamente verticales e incluso autoritarias<sup>7</sup>.

En consecuencia, la segunda fase del proceso de conformación democrática en México se caracteriza por periodos de choque de instituciones: la concepción teórica de un sistema lógico se enfrenta a las contradicciones de

<sup>5</sup> Por razones de simplicidad referiré la palabra Revolución a todo movimiento armado devenido en nuevo régimen, gobierno, y constitución política, amén de las discrepancias que entre los términos Revolución y Revuelta se pudieran suscitar. Para una mayor discusión sobre Revolución y Revuelta, véase: Paz, Octavio. *Unidad, Modernidad, Tradición*, en *Por las sendas de la memoria*, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, pp. 45-56. Barcelona.

<sup>6</sup> Villoro, Luis, *Autonomías y Democracia*, en *Estudios Interculturales y Educación*, Sec Sigolfo, Universidad Veracruzana, Jalapa, México, 1997.

<sup>7</sup> Villoro, Luis, "Democracia comunitaria y democracia republicana", en Luis Villoro, *Perspectivas de la democracia en México*, México D.F., El Colegio Nacional.

una realidad que ve en él un orden que ni le ajusta del todo y que no le es aplicado como resultado de un consenso representativo: así como su principal desajuste político es de legitimidad en tanto que excluye importantes sectores sociales, su gran limitante práctica es su falta de elementos empíricos que le den razón de ser a esa dirección. Así, en esta fase han surgido luchas como el periodo posterior a la Constitución de 1824 entre conservadores y liberales; luego de la Constitución de 1857 entre juaristas republicanos laicos y pro-clericales; así como la guerra cristera luego de la revolución de 1910. El mayor ajuste histórico de la democracia en México se da con la Revolución de 1910, en la que la lucha no es solamente entre terratenientes feudales y burguesía, sino que el proletariado agrícola e industrial obtiene personalidad en el proceso histórico. Si con la reforma juarista México alcanza a las democracias laicas europeas, con la revolución de 1910 se sientan las bases de un estado social de avanzada cuyo diseño incluso se adelanta al posterior modelo socialdemócrata europeo.

Sin embargo —y esto es lo que a la postre nos diferenciara de dichas democracias—, las instituciones del país terminan por ordenarse centrifugamente en torno al orden triunfante, generalmente una autoritaria figura encarnada en dictaduras como la de *va-y-ven* de Santa Ana, semimonolíticas como las de Juárez y Díaz, o eslabonadas como las del PRI. En estos periodos, la ejecución de la democracia se aleja de su marco teórico, transformándose en dictaduras de apariencia democrática, que en última instancia postponen la consolidación democrática.

Así pues, resultante de las anteriores es la tercera fase de formación democrática, la autoritaria. Esta fase es la de mayor duración y su permanencia se debe a cierta estabilidad alcanzada. Su estructura descansa sobre, si bien con aún baja representatividad, una base fuertemente nacionalista. Sin embargo, ¿por qué han sucumbido estos gobiernos? Ante todo, por un exceso de rigidez que a la postre crea una creciente vulnerabilidad, misma que se evidencia ante cualquier exposición a choques con el exterior. En nuestra historia, estos choques han sido unas veces consecuencia de expansionismos extranjeros, como es el caso de la ocupación napoleónica en España y la guerra México-Americana; otras veces inducidos por el propio Estado mexicano, como el antagonismo de clase alcanzado durante la apertura comercial del *porfiriato*<sup>8</sup>. En los casos citados, dichos encuentros con el exterior no han traído por sí mismos reivindicaciones democráticas desde el interior del

<sup>8</sup> Análogo con los sexenios De la Madrid-Salinas.

sistema, pero han despertado cierta crítica en los grupos intelectuales y una clarificación de las oportunidades de grupos económicos emergentes. En esta fase hay, de nuevo, una creciente demanda por instituciones y procedimientos más incluyentes, así como una desconfianza colectiva en el régimen vigente como salvaguarda de los intereses nacionales<sup>9</sup>. Este último aspecto es lo que provoca que el sistema alcance lo que Buchanan denomina el *estado crítico*, —planteado en su análisis de incertidumbre y ubicuidad<sup>10</sup>—, que consiste en un punto a partir del cual un sistema entero (físico, económico o social) queda al borde del colapso.

### Estabilidad democrática

Así pues, los sistemas mencionados sucumbieron debido a su incapacidad para readaptarse o al menos disminuir esas presiones, con lo que muy probablemente hubieran podido alejarse del *estado crítico*. Así, los movimientos revolucionarios surgen ante todo por necesidades largamente insatisfechas de reordenamiento económico, donde la inhabilidad reformista de los Estados para crear un nuevo punto de equilibrio es su principal catalizador. En suma, la incapacidad del sistema para implementar un proceso de estabilización democrática es lo que mueve al sistema al *estado crítico*.

Para Wildavsky<sup>11</sup> una democracia estable es, ante todo, una coalición de culturas —planteamiento que constituye la piedra angular de la *teoría cultural*. Dicha coalición recoge la voz y demanda de diferentes actores, mismos que negocian un punto de equilibrio. Lo anterior implica la existencia de una ponderación diferenciada entre los distintos actores. Sin excepción, ciertos actores, valiéndose de algún tipo de control estratégico de recursos o características particulares, persuaden al sistema para que su peso específico cuente por más de uno. Adicionalmente, el peso concedido a cada actor depende de la afiliación cultural del evaluador, agrega Wildavsky. Así, para un igualitario esto representaría

<sup>9</sup> En esto nótese la similitud con el caso de la revolución popular del *Kuomintang* en China en 1911, estimulada por la imagen de debilidad del gobierno chino luego de la firma de tratados desiguales impuestos por las potencias occidentales y Japón.

<sup>10</sup> Buchanan, Mark, *Ubiquity: Why catastrophes happen?*, Three Rivers Press, New York, 2005.

<sup>11</sup> Wildavsky, A., "Indispensable framework or just another ideology? 'Prisoners' dilemma as an antihierarchical game" en *Rationality and Society* 4, 1992, 1, pp. 8-23.

Wildavsky, A., *On the absence of egalitarianism and fatalism in political theorizing, or what political culture can contribute to understanding democracy*, Unpublished paper, Berkeley, California, 1991.

una preocupación, ya que argumentan que cada quien cuenta por uno, y no por más de uno. Para un marginalista esto es válido sólo si se apega a un principio ordinal de cualidades, esto es, sólo aquellos con las características apropiadas puedan contar como más de uno. Un individualista no vería nada de malo en ello siempre y cuando permita una asignación eficiente de recursos en la sociedad<sup>12</sup>. Así, los mecanismos de estabilización democrática varían dependiendo de actores y evaluadores.

Con el empirismo de Locke como soporte, Adam Smith —y después también David Ricardo— plantea un liberalismo económico rector de la distribución de los recursos de la sociedad —y derivado de ello también del poder. A lo largo del siglo XIX, este liberalismo recibiría influencias también del positivismo, dando paso al surgimiento del planteamiento marginalista de la teoría económica de fines del siglo XIX<sup>13</sup>, que hasta la fecha es la piedra angular del pensamiento económico dominante en universidades de Europa occidental y Norteamérica e instituciones financieras multilaterales. El liberalismo económico aún cuando no contradice ni a la democracia ni a los derechos del hombre y demás postulados igualitarios, sí requiere de un proceso de acumulación de capital y discriminación de actores económicos que en caso de ser abruptamente implementado, comúnmente llega a contraponerse a perspectivas igualitarias de la democracia. Así, el planteamiento empirista de Locke, y las perspectivas marginalista e individualista de la democracia guardan cierta compatibilidad, a la vez que parecen contraponerse al racionalismo, y a posturas igualitarias de la democracia. Sin embargo, estos bandos no son ni necesariamente dicótomos ni mutuamente excluyentes: La guerra de independencia de España se hace con un pensamiento liberal en lo político, conservador en lo económico. Luego, la contradicción con la falta de un liberalismo económico prende la lucha de los reformistas, suprimiendo el control eclesiástico de los medios de producción para transferirlo a manos más eficientes, en línea con el liberalismo económico, y colocando las instituciones políticas y económicas en la senda de un desarrollo capitalista pleno ya durante el *porfiriato*. Hasta ese punto todo parecía ser compatible, pues se era liberal en lo económico y en lo político —y positivista en lo intelectual. Este proceso de eficiencia económica y acumulación de capital llega a ser tan abrupto y excluyente

<sup>12</sup> La teoría económica ortodoxa es particularmente fiel a este criterio.

<sup>13</sup> Como es el caso de las diferentes corrientes marginalistas (a partir de la llamada *revolución neoclásica*, que se contraponen a enfoques de insumo-producto), iniciadas por William Stanley Jevons en Inglaterra, Carl Menger en Austria y Leon Walras en Suiza.

que retorna al estallido, y con ello a una siguiente transferencia de control económico, en esta ocasión al Estado presidencialista. Si, como sostenía Pablo González Casanova<sup>14</sup>, el clero del siglo XIX, el *porfiriato* y el presidencialismo post-revolucionario del XX han alejado al sistema político mexicano de un tránsito a la democracia, actualmente la excesiva concentración del poder económico en unos pocos ocupa su lugar una vez que el presidencialismo está prácticamente desmantelado. De ahí la necesidad en estos momentos de una renegociación de la democracia que le aleje del dominio marginalista y le acerque al igualitario, así como de una renegociación económica orientada a esquemas más re-distributivos y que permita una concentración del capital más humana.

Considerado lo anterior, téngase también en cuenta que la estabilización y desestabilización de la democracia ha sido desde tiempo atrás un punto controversial, comenzando por la falta misma de acuerdo entre los teóricos de la democracia sobre lo que es la democracia. De un lado están quienes definen democracia como un conjunto de procedimientos y métodos basados en la idea de simplemente posibilitar a los individuos para que realicen sus planes (como Schumpeter, Sartori, Berelson, Dahl, etc.). Por otra parte están quienes argumentan por más que eso, requiriendo que dichos procedimientos y métodos arrojen mejores resultados sociales: básicamente mas igualdad, ley y orden, una efectiva protección de los débiles, entre otros (como Held, Pateman, Lijphart, etc.). Cualquiera que sea el nivel de detalle a que se lleve la agenda democrática, el elemento en común de la democracia es que todos los actores, sin excepción, se apeguen a las mismas reglas.

En el periodo reciente, el fortalecimiento democrático implementado a nivel federal durante los 90s ha logrado disminuir cierta presión social<sup>15</sup>, en parte porque se ha abierto un poco más a las demandas y las ha evaluado desde varios ángulos. Sin embargo, esta democracia está todavía sin consolidarse, y tenemos un híbrido de democracia y tradición antidemocrática coexistiendo en el país. Para

<sup>14</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1965.

<sup>15</sup> De una manera muy similar a la descrita en los modelos de sistemas físicos de presión-liberación (press-release models) cuando señalan que los límites de resistencia de un sistema ante un golpe externo (o shock) están en función de la inflexibilidad de sus unidades, la que puede incluso amplificar los efectos negativos del impacto llevando el sistema al colapso. A la inversa, si esas unidades implementan mecanismos de liberación de la fuerza del golpe, los límites de la resistencia del sistema se expanden y sus posibilidades de supervivencia se incrementan.

Molenaers y Thompson<sup>16</sup>, sociedades en transición a la democracia son a su vez sociedades que solían no ser democráticas y que se perciben a si mismas como dirigiéndose a un destino incierto. Dado que dichas sociedades no están todavía definidas como democracias consolidadas, las reglas de la democracia parecen no ser las únicas que rijan la política. En otras palabras, enclaves antidemocráticos (muchas veces también autoritarios) persisten en esas sociedades, mismos que derivan en inestabilidad e interrupción de su proceso de consolidación.

Aunado a dichos factores de vulnerabilidad de la transición democrática en México se encuentran factores de vulnerabilidad económica. Aunque el fortalecimiento de la división de poderes ha sido benéfico para hacer menos vertical la distribución del poder en el país, también ha obstaculizado identificar responsables de errores que han llevado a desastres económicos<sup>17</sup> y naturales en el país. Aunque existe una amplia literatura sobre los errores de política económica de México de los 90s, poca importancia se ha dado hasta ahora a los desastres naturales como contribuyente del aumento de presión al sistema (*stressors*). El terremoto de la Ciudad de México en 1985, como choque externo, fue un factor debilitador de la imagen del gobierno como garante de la seguridad nacional. Incluso algunos análisis<sup>18</sup> consideran este evento como el inicio del cisma político al interior del PRI, en clara alusión a la salida de la llamada *corriente democrática*, su posterior adhesión al PSUM y la ulterior fundación del PRD, que condujo en 1988, por primera vez desde 1929, a que el partido oficial perdiera buena parte de sus curules y escaños en el congreso y, se cree, incluso la presidencia de la república, cuya legalidad es aún incierta debido a la entonces pertenencia del Instituto

<sup>16</sup> Molenaers, Nadia and Thompson, Michael, "The Cultural Conditions for Democracy and their Implications for Transitional Societies", en *Cultural Theory as Political Science*, Ed. Michael Thompson, Gunnar Grenstad and Per Selle. Pp. 189-205. Routledge. London, GB., 1999.

<sup>17</sup> Como la no aprobación de reformas fiscales por parte del congreso, cuyo alcance –desconocido– tampoco sugiere claramente un éxito económico, pero que en todo caso la responsabilidad del fracaso económico se torna un tanto incierta. Algo similar sucedió con los errores de diciembre, cuyas causas se atribuyeron muchas veces al entorno internacional, pero que más probablemente se debieron a errores de decisiones monetarias domesticas. Asimismo, la responsabilidad de ese desastre económico-financiero aún se la recriminan entre la entrante y la saliente administración.

<sup>18</sup> Véanse: Saldaña Zorrilla, Sergio O., *Reducing Economic Vulnerability in Mexico: Natural Disasters and Development*, Wirtschaftsuniversitaet Wien; Tesis Doctoral, Universidad de Economía de Viena, Viena, Austria, 2005. y Albala Bertrand, J. M., *The Political Economy of Disasters*, Clarendon Press Oxford. Oxford, 1993.

Federal Electoral al gobierno federal. El terremoto de 1985 demostró lo grande de la corrupción gubernamental al evidenciarse que la mayoría de los edificios venidos abajo por el sismo violaban los requerimientos de los códigos de construcción de inmuebles en la Ciudad de México, con lo que la corrupción sería ya no percibida como tan sólo un detrimento económico, sino a partir de ahora como factor de riesgo para la vida de los ciudadanos. A lo anterior se sumó la insuficiente y poco coordinada respuesta del gobierno para realizar labores de rescate y remoción de escombros. La asunción por parte de la sociedad civil de estas labores contribuyó a propagar ese sentimiento de *Estado ausente* entre la población nacional. Esa combinación de corrupción y desastre natural se presentó en forma similar en Turquía con el gran sismo que devastó Estambul en 1998.

Adicionalmente, los problemas económicos y de —gran consecuencia— inseguridad siguen irresueltos. La escalada de violencia en México, que *grosso modo* arranca en 1994, nos hace ver un Estado mexicano vulnerado como salvaguarda de la gobernabilidad y seguridad nacional<sup>19</sup>. Así pues, aún si la democracia en México se consolidara, seguiría amenazada por el pobre desempeño económico.

## Rigidez institucional

En esta interpretación histórica de la democracia en México, lo que son fases de racionalismo proseguido de conflicto y solución empirista, en el pensamiento Kantiano aparecen solucionadas a través de un proceso cognoscitivo integral. Lo que con esto sugiero no es que el modelo kantiano sea el que logra solucionar las grandes interrogantes de la teoría del conocimiento, en las que Hegel primero y los racionalistas lógicos y Popper después traerían aún más elementos de discusión sobre el conocimiento y su certeza. A lo que, en cambio, quiero llegar es a señalar que la causa del divorcio entre el pensamiento racionalista y empirista en el diseño democrático de México es identificable, y más aún, advertir sobre la necesidad de implementar mecanismos preventivos para corregir esos desajustes y cerrar así la brecha que genera esa inconsistencia que amenaza la democracia en México.

Volviendo al idealismo alemán, para Kant concepto y experiencia son elementos inseparables en el proceso del conocimiento: *Begriffe ohne Erfahrung sind blind, Erfahrung*

<sup>19</sup> Surgimiento del EZLN, asesinatos políticos, incapacidad de control de los cárteles del narcotráfico, linchamientos, las *muestras de Juárez*, así como secuestros y criminalidad en general.

*ohne Begriffe ist Leer* (Conceptos sin Experiencia son ciegos, Experiencia sin Conceptos es vacío). De ahí que cada conocimiento producto de la razón deba ser probado. No obstante, es determinante en la concepción kantiana del conocimiento que existen estructuras del pensamiento independientes de la experiencia, permitiéndose con ello un punto de partida racionalista. Sin embargo, Kant limita la libertad racional de este punto de partida; no le permite alcanzar niveles metafísicos, dado el riesgo que ello trae consigo de caer en terrenos de lo especulativo: sólo le está autorizado llegar hasta los límites de la lógica, lo que convierte ese inicio en tan sólo una *transzendentallogische Anschauung*, esto es, un inicio con un orden espacial y temporal de las cosas<sup>20</sup>. Similarmente, el diseño de un sistema democrático basado en modelos teóricos tiene también un punto de partida con elementos empíricos, donde dichos modelos harían las veces de la *Anschauung*, que aunque enajenados del exterior, son las ideas seminales vivas en la mente de los diseñadores de la democracia.

En esto cabría detenerse un poco para adelantar el mérito de la constitución de 1917 en cuanto a su contenido social de avanzada, que le haría insertar elementos sociales a la constitución, rebasando por primera vez en nuestra historia como nación independiente los límites de lo puramente mimético. Es esta cualidad la que le da trascendencia a esta constitución y que le permiten disminuir el divorcio de lo racional y lo empírico.

El impulso interior que nuestro proceso revalorador de lo nacional y, más aún, de lo prehispánico, despertado por la revolución mexicana, inyectó capacidad recreativa en diferentes esferas de la actividad humana en México, en donde lo indígena, lo rural y, más en general, lo propio, son tomados como modelos de inspiración en las artes. Al ser estas formas sincretizadas con, primero, lo europeo, y más allá, con lo global, convirtió esa recreación en creación. Ese proceso que da a México identidad en el mundo en el plano de las artes —como coinciden Agustín Yáñez<sup>21</sup> y Samuel Ramos—<sup>22</sup> nos la dan también en cierta medida en el campo de la concepción del Estado Nacional, aunque todavía lejos de lo alcanzado en el campo de la cultura.

<sup>20</sup> En esto se marca la diferencia entre el idealismo alemán y el idealismo temprano de Platón. Para este último las ideas son un mundo propio, prioritario, mientras que para el idealismo alemán las ideas son vistas tan sólo como principios lógicos del mundo.

<sup>21</sup> Yáñez, Agustín, *La Creación*, El Colegio Nacional. FCE. México D.F., 1994.

<sup>22</sup> Ramos, Samuel, *El Perfil de la Cultura y el Hombre en México*, El Colegio Nacional-Espasa Calpe, Mexicana, México, D. F., 1994.

Así, nuestra creación política derivada del movimiento detrás de la revolución mexicana se plasma en el reconocimiento e integración de principios comunales prehispánicos materializados en, por citar un ejemplo, el Ejido. Sin embargo, el acierto metodológico (conciente o no) de la lucha histórica —que con la revolución logró incorporar elementos cognoscitivos empíricamente verificables (como la insostenibilidad de la concentración extrema de la tierra)— consiste en el paso hacia delante dado al diseñar un modelo propio más completo, con una Vuelta al orden precolumbino sin desprenderse de la universalidad<sup>23</sup>.

Sin embargo, la permanente revisión del proceso cognoscitivo señalada por Kant (y después también por Popper) no se pudo dar en este caso en México, y el sistema político ha desactivado sus mecanismos de autocorrección. Si en lo cultural ese mecanismo ha existido en alguna medida en la línea crítica de los intelectuales, en lo político se tiende a la estandarización con democracias occidentales contemporáneas sin mayor detenimiento en un conocimiento y, más aún, en un reconocimiento y ulterior análisis de la realidad verificable por medio de la observación y la experimentación.

Sumado a los arriba mencionados procesos de cambio internos que nuestro sistema democrático debe incorporar para su ajuste, también deben tomarse en cuenta los cambios económicos procedentes del exterior. Dichos cambios se están volviendo más importantes a medida que la economía mexicana se abre más. La liberalización comercial y la apertura económica, iniciadas en México a partir de mediados de la década de los 80s, están crecientemente condicionando más de la estabilidad de nuestra democracia. En su origen, el Estado-Nación moderno consiste en la unión de pueblos con incluso culturas distintas dentro de un mismo territorio para formar un gobierno propio y regirse por una misma ley. Por encima de dichos Estados-Nación no hay orden superior al que tengan que acatarse, lo que los hace soberanos. Sin embargo, con la apertura económica dichos Estados-nación ya no se rigen enteramente por sus fuerzas internas<sup>24</sup>: comienzan a determinarse también por fuerzas procedentes del exterior. Así, el Estado-Nación como tal entra en crisis, dando paso al Estado dentro de la globalización, que trae consigo un incremento de vulnerabilidad a choques provenientes del

<sup>23</sup> Véase: Paz, Octavio, "Unidad, Modernidad, Tradición", en *Por las sendas de la memoria*, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona, 2002.

<sup>24</sup> Cuando digo que un Estado-nación se rige por fuerzas internas lo hago en términos relativos, y no refiriéndome a un Estado autárquico.

exterior. Dicho Estado-global puede beneficiarse o perjudicarse del cambio global dependiendo de su estructura económica y mecanismos de canalización de oportunidades. Aunque algunos países han obtenido un claro beneficio neto de dicha globalización<sup>25</sup>, en el caso de México esto es aún controversial. Si se juzga la apertura comercial en virtud de sus alcances económicos, parece ser que no estamos mejor situados que antes. El efecto de la crisis económica de finales de 1994 combinado con los lentos pero crecientes efectos negativos netos de la apertura económica<sup>26</sup> nos advierten sobre la necesidad de cuidarnos tanto de errores internos de política económica como de choques externos. En suma, la apertura económica y la liberalización comercial no son malas en sí, sino (1) su dogmática adopción y (2) la sobrestimación de la capacidad de ajuste del resto de la economía al proceso que le deviene.

Así, volviendo al lenguaje de la teoría del conocimiento, la planeación de la apertura económica en México ha descansado demasiado en un racionalismo ciego. Su punto más criticable es lo débil de sus mecanismos de confrontación con la realidad, y más concretamente de lo que Popper<sup>27</sup> denomina *falsificación del método* (*Falsifizierbarkeit*)<sup>28</sup>, que es un mecanismo para superar inconsistencias

<sup>25</sup> Como parece ser el caso de China, de los pocos países en vías de desarrollo que está haciendo un buen *catch-up* de la globalización. Lo anterior debido, en parte, a su renuencia a abrir abrupta y homogéneamente su economía, como apunta Stiglitz en *Globalization and its discontents*. Norton & Company Inc. New York.

<sup>26</sup> Como el formidable aumento de las exportaciones a partir de 1995, mismas que, sin embargo, crecen a casi la misma proporción que las importaciones, lo que reduce el beneficio neto del *boom* exportador. Asimismo, el efecto positivo derivado de que algunas pocas empresas mexicanas incrementen su penetración en mercados extranjeros durante los 1990s —i.e. Cemex, Bimbo, Modelo, etc.—, se ve claramente contrarrestado por la desintegración de cientos de pequeñas y medianas empresas en el país, además de, a fin de cuentas, una penetración de capitales extranjeros en nuestros mercados internos superior a la de capitales mexicanos en el exterior. Así, en suma, el beneficio neto de la apertura económica y la liberalización comercial parece más bien ser negativo. *Cfr.*, Burfisher, M., Sherman Robinson, and K. Thierfelder, "Agricultural and Food Policies in a United States-Mexico Free Trade Agreement" en *North American Journal of Economics and Finance* 3: pp. 117-139, 1992; Levy, Santiago, and Sven van Wijnbergen, "Labor Markets, Migration, and Welfare: agriculture in the North American Free Trade Agreement", en *Journal of Development Economics* 43: pp. 73-276, 1994. Baffes, John, and Jacob Meerman, "From Prices to Incomes: Agricultural Subsidization without Protection?" en *World Bank Research Observer* 13(2), 1998.

<sup>27</sup> Popper, Karl Raimund, *Logik der Forschung*, Tübingen, 1989.

<sup>28</sup> Concepto que marcadamente lo hace disentir de los intelectuales del entonces dominante *Wiener Kreis* (Círculo de Viena), y más en particu-

del método como estas. Dicha *falsificación del método* va más allá de la simple verificación sugerida por los positivistas. La *falsificación* consiste en una exhaustiva búsqueda de errores de una teoría. Tanto Popper como los racionalistas lógicos —que expanden su análisis— señalan que si queremos probar una teoría, entonces debemos reconocer tanto su alcance como descontarle aquello que la contradice. En ausencia de lo anterior, dicha teoría nos llevaría, en casos extremos, al dogmatismo. Por eso, señalan, debemos intentar rebatir nuestras teorías y elevar la *Búsqueda de Errores* a un plano de principio rector de nuestro análisis. Si rebatimos una teoría la estamos a su vez transformando. En esta apreciación reconocen que si bien es cierto que con este mecanismo no se alcanza la verdad última (*endgültige Wahrheit*) —llevándonos a intentar rebatir una nueva y/o modificada teoría—, al menos sí nos acerca más a la *Verdad*<sup>29</sup>.

## Fatalidad y Unidad en la democracia

La presencia de vicios dogmáticos de política económica en México como los arriba referidos, aunado a la petrificación del sistema político —evidenciada en la repetición de muchos vicios de gobierno y administración sobrevivientes a la alternancia de partido en el año 2000—, pone de manifiesto la presencia de inercias que impiden una revisión profunda de las demandas de los diferentes actores. Aún cuando lo anterior, por una parte, tiene elementos positivos en tanto conlleva a satisfacer la necesidad de todo Estado por preservar una memoria institucional después de un cambio, puede, por otra parte, bloquear los mecanismos de su ajuste. En palabras de Kant: “El hombre como observador no logra aún escapar de su subjetivismo, y cuanto más objetivo intenta ser, lo que a lo sumo logra, es ob-

---

lar del, al igual que Popper, judío vienés Ludwig Wittgenstein, en especial señalando que la Filosofía del Lenguaje es incapaz de resolver los problemas básicos del conocimiento. Cfr. Schüleín, Johann August, “Analytische Philosophie und kritischer Rationalismus” en *Wissenschaftstheorie*, Ed. Facultas Verlag, Vienna, 2002.

<sup>29</sup> Cfr. Möller, Peter, “Kant und das Rationalismus” en *Philolex: Eine Mischung aus Philosophie-Lexikon und kleiner Weltgeschichte der Philosophie*, Ed. Philolex, Alemania, 1995. “Wenn wir eine Theorie beweisen wollen, dann würden wir das erkennen, was diese Theorie stütze, was ihr widerspreche, würden wir ausblenden. Dies führe im Extremfall zum Dogmatismus. Deshalb sollten wir versuchen, unsere Theorien zu widerlegen. Fehlersuche wird zum Prinzip erhoben. Wenn wir eine Theorie widerlegt hätten, veränderten wir sie. Damit würden wir zwar nie endgültige Wahrheiten erreichen —denn wir würden auch die neue bzw. modifizierte Theorie zu widerlegen suchen— aber wir würden uns der Wahrheit annähern”.

servar una realidad modificada por sus capacidades perceptivas”<sup>30</sup>.

Es entonces cuando el *Erkennende Subjekt* de Kant no logra abstraerse del todo de sus experiencias pasadas para tratar de darle una explicación y luego talvez una solución a un problema determinado. La activa acción modificadora de la interpretación de la realidad por parte del sujeto cognoscitivo tiende así un puente entre lo objetivo y lo contraído, lo que Kant denomina *apercepción trascendental*. Es así como también la acción creadora de un orden estatal innovador se enfrenta a las limitantes de la *apercepción*, y que talvez por ello no sólo la nuestra, sino también revoluciones como la rusa y la china posteriormente retornaron a formas más parecidas a modos asiáticos de producción que les alejó así de la construcción ideológica materialista-histórica hegeliana. Sin embargo, nuestra similitud con China es menor, ya que preserva su seguridad y gobernabilidad interna a pesar de su transición a economía de mercado —básicamente debido a la no abolición de su dictadura popular. Rusia, en cambio, se asemeja más a nuestro caso: alta marginación y pobreza, posee una mafia organizada equiparable con la mexicana, ha importado su modelo democrático reciente de occidente y se ha visto inmersa en severas crisis económicas durante los noventas, que en cierta medida —como en México— se han derivado de una fallida apertura económica. Lo anterior se asemeja al *Das Man* de Martin Heidegger (1990)<sup>31</sup>, el cual, aunque concebido en el plano de lo individual, es un concepto que describe la falta de capacidad de un ente para escapar de la reproducción de patrones de conducta anónimos que le quitan la posibilidad de trascender y al que, añade, la masa vive sometida<sup>32</sup>. En todo esto puede percibirse la presencia de

<sup>30</sup> Kant continua: De esa manera es posible llegar a juicios sintéticos sobre un conocimiento experimental cargados de elementos *a priori* si le incorporamos una *apercepción trascendental*, condicionada por visualizaciones *a priori*, el poder imaginativo de la síntesis y su necesaria comprensión propia. Cita: *Auf solche Weise sind synthetische Urteile a priori möglich, wenn wir die formalen Bedingungen der Ausschauung a priori, die Synthesis der Einbildungskraft, und die notwendige Einsicht derselben in eine transzendentalen Apperzeption, auf ein mögliches Erfahrungserkenntnis überhaupt beziehen...*) Kant, *Op cit.*

<sup>31</sup> Heidegger, Martin, *Kants Lehre vom Schematismus und die Frage nach dem Sinn des Seins* [Vortrag Köln]. 5 Zur Geschichte des philosophischen Lehrstuhls seit 1866; in *Die Philipps-Universität zu Marburg 1527-1927*. En: GA 3. 6 Brief an Karl Löwith. In: Papenfuss & Pöggeler 1990. Marburg, Alemania, 1990.

<sup>32</sup> El *Das Man* arrebató la oportunidad a un ente de alcanzar una existencia metaóntica, esto es, una existencia única que le eleve a rango de Ser (o de *Das Dasein*, que proyecta un ente al plano de lo trascendental). *Ibid.*

intencionalidad y fatalidad, ¿hasta dónde podemos aspirar a innovar y hasta qué punto nuestra apercepción y la capacidad de asimilación por parte de los otros nos condicionan a un orden inmutable?

Esa interrogante de la filosofía de la historia nos lleva necesariamente a Hegel. Para Hegel la contraposición kantiana entre sujeto y objeto de conocimiento se resuelve mediante la Unidad. Lo anterior es lo que en realidad convierte a Hegel en el principal adversario de Kant —dentro de la corriente idealista. Hegel no niega la existencia de estos dos entes, pero los ubica dentro de la Unidad mental del mundo<sup>33</sup>. Su concepción de la Unidad permanece abierta a un espacio en el que los contrarios caben con todas sus contradicciones, coexisten, pero como la contraposición sigue aumentando a medida del desarrollo de esa Unidad, llega el Momento en que sobreviene la contraposición, de lo cual resulta una síntesis de los contrapuestos. Así, el desarrollo es para él un proceso de ruina (*Zerfall*) y avance (*Fortschritt*)<sup>34</sup>. Si Kant nos proporciona una perspectiva del conocimiento basada en la relación cognoscitivo-cognoscible, Hegel nos contribuye con la incorporación del tiempo en el proceso, con lo que le dota de capacidad para interpretar la historia. Esta perspectiva dialéctica de la síntesis es válida también para encontrar la Unidad entre sujeto y objeto de conocimiento, donde el impacto de la contraposición de ambos elementos da como resultado siempre una vuelta a la Unidad, misma que volverá a escindir, contraponerse, y retornar a la Unidad consecutivamente. Visto así, el devenir de la historia de México nos obliga a no descartar del todo la aparición de una próxima contraposición abierta de actores.

Sin embargo, dicha contraposición puede realizarse de manera pacífica o en el marco de la violencia. Optimista de la democracia<sup>35</sup>, para Popper: “Hay propiamente dos Formas de Estado: aquellas en donde es posible gobernar sin derramamiento de sangre y aquellas en donde ello no es posible. Sobre ello es relevante no tanto cómo se propagan, sino cómo se denominan esas Formas de Estado. Usual-

<sup>33</sup> Schüle, Johann August, “Schwierigkeiten konnotativer Theorien – Über Balanceprobleme sozialwissenschaftlicher Erkenntnis” en L. Bauer/ K. Hamburger (Hg), *Gesellschaft denken. Eine erkenntnistheoretische Standortbestimmung der Sozialwissenschaften*, Viena, 2002.

<sup>34</sup> Hegel, Georg Friedrich Wilhelm, “Wissenschaft der Logik” en *Werke. Auf der Grundlage der Werke von 1832-45*, Neu ed, Ausg. Bd. 3 (Suhrkamp). Frankfurt am Main, Alemania, 1989.

<sup>35</sup> Pero crítico en cuanto a su implementación. Señala que en ningún lugar gobierna en realidad el pueblo, sino, en su lugar, tan sólo burocracias generalmente poco responsables. También véase: Popper, K., *La sociedad abierta y sus enemigos (Die offene Gesellschaft und ihre Feinde)*, Volúmenes I-II, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1971.

mente la primera forma se denomina ‘Democracia’ y la segunda ‘Dictadura’ o ‘Tiranía’<sup>36</sup>.

Volviendo al caso de México, parecen no equivocarse quienes creen que vivimos al final de una época, sólo que también parece haber diferencias de enfoque sobre las vías que se seguirán luego del cambio de época. Por una parte la presión del sistema continúa en aumento, pero por la otra los mecanismos institucionales para dar solución y hacer avanzar al país están —como nunca antes— al alcance. Si la conciencia de las fallas de nuestro sistema es el punto inicial para su solución, la voluntad y capacidad de acuerdo para ejecutar los mecanismos de corrección son sus determinantes.

## Consideraciones finales

Tanto la perspectiva de Kant como la de Hegel proporcionan elementos complementarios para una posible interpretación del desarrollo histórico de la democracia en México. Es un divorcio de lo racional con lo empírico en cuanto a la adopción y práctica de modelos democráticos, respectivamente, pero también es contraposición, estallido y retorno a la Unidad cuando estas inconsistencias se tornan insostenibles. Aunque la síntesis en México no ha sido siempre resultado proporcional de la mezcla de los contrarios, como recurrentemente acusa Luis Villoro, sí ha siempre desembocado en la Unidad. Sin embargo, esa Unidad se vuelve autoritaria y con el tiempo vulnerada por sus propios vicios de inmovilidad e insuficiente inclusión social. La reproducción de dichos patrones carentes de mecanismos de corrección (como la *falsificación* popperiana) en otras esferas de lo público ha llevado a incluso fracasos de política económica, mismos que a su vez han contragolpeado la credibilidad de la democracia y sus instituciones. La revolución institucional del PRI fue efectiva por un tiempo en lo relativo a gobernabilidad, pero no sobrevivió la, tal vez innecesaria, apertura económica. La inicial flexibilidad de esa revolución institucional permitió realizar ligeras reformas al sistema político, administrativo, normativo e incluso judicial del país. Sin embargo, el fracaso de las poco graduales reformas económicas, como la apertura comercial iniciada desde mediados de los 80's, movilizó la estructura económica del país a una posición más vulnerable, a lo cual se exigía una adaptación proporcional en los demás terrenos.

<sup>36</sup> Popper, Karl Raimund, “Zur Theorie der Demokratie” en *Alles Leben ist Problemlösen: Über Erkenntnis, Geschichte und Politik*, Serie Piper. Pp. 207-214. Bonn, Alemania, 2002.

Sin embargo, los cambios vinieron con rezago. La parte con una ideología social de esa escalada de violencia del país – concretamente el EZLN– presionó por, y a la postre logró, algunos ajustes al sistema, de lo que resultaron avances democráticos, lográndose así liberar algo de presión al sistema. Si bien el diseño racionalista de la democracia mexicana ha sido visionario, en especial después de la revolución de 1910, lo que ha fallado son los mecanismos de ajuste empírico para re-ponderar a sus actores, postergándose con ello su consolidación.

La alternancia partidista del 2000 como mecanismo liberador de presión parece también haberse agotado. Así como el problema entre lo racional y lo empírico es, si no resuelto, sí entendido a través de la síntesis hegeliana y su la vuelta a la Unidad, así un proceso de re-unión política del país parece ser la única salida no intempestiva a la actual tensión.

A manera de ejemplo, la reducción de vulnerabilidad-país de México podría alcanzarse a través de, en lo político, reducir el riesgo a absorber negativamente cualquier choque externo de la ciudadanía, i.e. fortalecimiento del Estado para brindar seguridad frente a la criminalidad e ingobernabilidad en el país, recobrándose con ello la imagen de Estado garante del inte-

rés nacional. En lo económico, corrigiendo errores de política económica del pasado, tales como renegociar las partes mas desventajosas de acuerdos comerciales con otros países; así como reducir la carga al erario por los pagos del rescate bancario derivados de la crisis económica-financiera de 1994-1995, redirigiendo esos recursos a infraestructura productiva y un aumento de la inversión en programas de combate estructural de la pobreza y, en un sentido mas amplio, haciendo un diseño de política económica más producto del debate teórico y confrontación con la realidad.

Lo anterior es alcanzable, antes que nada, con una identificación del nivel de riesgo en el que se encuentra el país –y su democracia– por parte de las clases económicas, quienes en última instancia tienen la capacidad y derecho de presión sobre la clase política. También se necesita un estado poderoso, cuya fuerza exceda a la de todo el crimen de este país y cuya retórica supere la capacidad de extorsión de grupos económicos poco solidarios y carentes de visión nacional de largo plazo, posibilitando así la adaptación y el cambio de tiempos exigidos por la realidad del país. Tal vez con ello podrá creerse que en este país la democracia nos está llevando a todos a un mejor sitio.

 <p><b>NUEVA SOCIEDAD</b> www.nuso.org</p>	<p><b>201</b> Ene-Feb 2006</p>
<p>Director: Joachim Knoop Jefe de redacción: José Natanson</p>	
<p><b>Cultura latina en Estados Unidos</b></p>	
<p>COYUNTURA: <b>Boris I. Yopo Herrera</b>. José Miguel Insulza en la OEA. Algunas tareas y unos cuantos desafíos. <b>Elizabeth Mansilla</b>. Katrina, Stan y Wilma: tres desastres en busca de un paradigma.          APORTES: <b>Alberto A. Zalles</b>. Una pieza más en el rompecabezas boliviano. El proyecto autonomista de Santa Cruz. <b>Juan Antonio</b>. De puño y letra. Algunas reflexiones en torno al Che, sus escritos y su época.          TEMA CENTRAL: <b>Fernando Escalante Gonzalbo</b>. El enemigo en casa. Huntington y la «invasión latina». <b>Ana María Ochoa Gautier</b>. Nueva Orleans, la permeable margen norte del Caribe. <b>Jorge Duany</b>. Más allá de El Barrio. La diáspora puertorriqueña hacia la Florida. <b>Juan Poblete</b>. Literatura, heterogeneidad y migrancia transnacional. <b>George Yúdice</b>. ¿Una o varias identidades? Cultura, globalización y migraciones. <b>Juan Flores</b>. «Creolité» en El Barrio: la diáspora como fuente y desafío. <b>Frances Negrón-Muntaner</b>. El trasero de Jennifer López. <b>Ben Sifuentes-Jáuregui</b>. Epílogo: apuntes sobre la identidad y lo latino.</p>	
<p>PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago de las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: &lt;info@nuso.org&gt;; &lt;distribucion@nuso.org&gt;.</p>	<p>EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO <b>¿Puede un empresario ser de izquierda?</b></p>

## Uso de encuestas como evaluación del gobierno del Distrito Federal

Murillo Kurschick\*

En la nueva dimensión política que se vive en la actualidad, en la que ya no existe una disciplina, pues los distintos puestos políticos son ocupados por miembros de diferentes partidos políticos, la proyección mediática posibilita a los políticos exposición, proyección, credibilidad y la posibilidad de que sean reconocidos, populares y que, en la cercanía de eventos electorales, sean recordados por gran parte de la población del país. Dada la situación de preeminencia que guarda la capital del país, los medios de comunicación, aquí asentados, posibilitan que un personaje como el Jefe de Gobierno adquiera gran reconocimiento, por estar en la sede nacional de los poderes políticos y por tener una exposición diaria en los medios, como ha sucedido con López Obrador.

Desde algunos años hemos venido realizando encuestas de opinión en el ámbito de la ciudad de México. Uno de nuestros objetivos ha sido conocer cómo la percepción ciudadana se ha transformado frente a los problemas y cómo ha modificado su visión de los gobernantes. En este caso nos referiremos al PRD y, en particular, a cómo la imagen de López Obrador ha cambiado tratándose de uno de los aspirantes a la elección presidencial del 2006.

El PRD ha sido el partido gobernante en el Distrito Federal, desde la elección de 1997, en que Cárdenas salió triunfante y quien a la postre

dejaría el gobierno de la Ciudad en manos de Rosario Robles, ya que en 1999, buscó la presidencia de la República por tercera ocasión. Robles fue sustituida en el cargo por López Obrador, que de la presidencia del PRD llegó al puesto de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año 2000, y desde esta posición intenta llegar a la presidencia de la República en el 2006.

A partir del momento en que se tornó un puesto de elección popular, la jefatura del gobierno de la ciudad de México comenzó a ser uno de los grandes escaparates para proyectarse hacia otras posiciones en el espectro político mexicano. Por ejemplo, de ser toda una desconocida políticamente, después de que Rosario Robles ejerció el puesto de Jefe de Gobierno, lle-

gó a la presidencia de su partido, y fue barajada como posible precandidata a la Presidencia de la República por el PRD. Por tanto, el puesto de Jefe de Gobierno de la ciudad no sólo significa una gran responsabilidad política, sino tener la diaria posibilidad de ser visto en los medios de comunicación, lo que implica la posibilidad de publicidad diaria y de que quien ocupe este puesto, no sólo sea conocido por los capitalinos, sino por los habitantes de todo el país, casi en la misma dimensión que el Presidente de la República o de un miembro del gabinete presidencial, esto nos plantea la magnitud y la influencia de los medios de comunicación en la percepción ciudadana.

En la nueva dimensión política que se vive en la actualidad, en la que ya

\* Profesor-Investigador, UAM Azcapotzalco.

no existe una disciplina, pues los distintos puestos políticos son ocupados por miembros de diferentes partidos políticos, la proyección mediática posibilita a los políticos exposición, proyección, credibilidad y la posibilidad de que sean reconocidos, populares y que en la cercanía de eventos electorales sean recordados por gran parte de la población del país. Dada la situación de preeminencia que guarda la capital del país, los medios de comunicación, aquí asentados, posibilitan que un personaje como el Jefe de Gobierno adquiera gran reconocimiento, por estar en la sede nacional de los poderes políticos y por tener una exposición diaria en los medios, como ha sucedido con López Obrador.

En el ámbito de este trabajo haremos un recuento de los resultados de encuestas de opinión<sup>1</sup> realizadas a posibles electores residentes en la ciudad de México, de la forma en que ha ido modificando su percepción y la evaluación del gobierno federal, de la propia ciudad y como esta evaluación puede incidir en su intención de voto hacia las elecciones presidenciales y locales del 2006.

## Opinión y Percepción

¿Qué captan las encuestas de opinión y cómo pueden dar cuenta las respuestas que se obtienen de las percepciones que tiene el público en un momento determinado?

Las encuestas de opinión son un procedimiento para conseguir información (opiniones) de un grupo de sujetos (muestra) que pretende representar a un universo mayor (población), dentro de unos márgenes de error controlados (probabilidad). Las encuestas de opinión miden eso, opiniones, que a su vez guardan relación con la situación cultural del país, los estados y corrientes de opinión o la opinión pública. No miden propiamente opinión pública, tal como se ha entendido y se entiende normalmente, sino opiniones de la población relacionadas directa o indirectamente con la actitud vigilante y crítica de la población sobre asuntos de interés general<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A partir de 1997 he realizado encuestas de opinión en el ámbito de la ciudad de México a fin de conocer la percepción de los capitalinos con respecto a la actuación del gobierno de la ciudad y establecer hasta que punto la aceptación o el rechazo de los entrevistados modifica su intención de voto. Los sondeos se realizan a con un muestreo polietápico por conglomerados de hasta 1,111 integrantes en las 16 delegaciones políticas de la ciudad, con un nivel de confianza de 95.5% y un margen de error de hasta 3%.

<sup>2</sup> Monzón C., *La Opinión Pública*, ed. Tecnos, Madrid., 1990, 164.

De acuerdo con Monzón las encuestas de opinión no son la opinión pública, pues aunque ésta se encuentra en cada uno de los miembros de un público, no le pertenece a ninguno de ellos en lo particular. ¿Es por tanto la opinión pública hasta cierto punto un concepto de orden metafísico? La opinión pública no es un hecho inmaterial, ya que, muy por lo contrario, se materializa en un conjunto de temas, problemas, ideas y percepciones que son compartidos por los públicos. De ahí que la materialidad de la opinión pública se manifieste en las ideas que las diferentes personas comparten sobre un mismo asunto o tema de interés general. En este sentido, la opinión pública se construye a partir de las posiciones que diferentes grupos de ciudadanos interesados en el acontecer política y social de un país aceptan, comparten o rechazan de manera similar. De ahí que en el ámbito de la comunicación política no se hable de masas ó de multitudes, sino de públicos: es decir, grupos organizados a partir de su interés en una misma temática, lo que constituye una corriente de opinión.

Aunque se parta de la idea de la existencia de la opinión pública en términos prácticos, una de las modalidades que permite acceder a ella son las encuestas y los sondeos de opinión. Una encuesta capta opiniones y percepciones, las cuales forman las actitudes. Las opiniones son la verbalización de una percepción, mientras que las actitudes representan forma en que un individuo se comporta frente a un objeto determinado, aceptándolo o rechazándolo. Es decir, aunque la actitud tenga elementos cognitivos, la base de las opiniones se constituye por elementos subjetivos y connotivos<sup>3</sup>. A su vez, el concepto de percepción es la modalidad bajo la cual los individuos se apropian de los objetos, sucesos y acontecimientos del mundo.

Mead<sup>4</sup> considera el acto como la unidad más primitiva de su teoría, pues a partir de él emergen todas sus actividades. La actividad de un actor se motiva con un estímulo, el cual impulsa al actor a hacer algo al respecto.

La segunda fase del acto es la *percepción*, en la que el actor busca y reacciona a un estímulo relacionado con el impulso, en este caso el hambre y las diversas maneras posibles de satisfacerla. Las personas son capaces de sentir o percibir el estímulo a través del oído, el olfato, el gusto, etc. La percepción implica tanto los estímulos entrantes como las imágenes mentales que crean. Las personas no responden simple e inmediatamente a los estímulos ex-

<sup>3</sup> Manheim J. B., *La política por dentro*, Gernika, México, 1983.

<sup>4</sup> Mead G. H., *Espíritu, persona y sociedad*, ed. Paidós, Buenos aires, 1972.

ternos, sino más bien consideran y sopesan la respuesta a través de imágenes. Las personas no están simplemente supeditadas a la estimulación externa; también seleccionan activamente las características de un estímulo y eligen entre un abanico de estímulos. Es decir, un estímulo puede tener varias dimensiones y el actor es capaz de elegir entre ellas<sup>5</sup>.

Lo que nos parece interesante de las ideas de Mead es su concepto de imágenes mentales. Considera que los actores tienen un conjunto de imágenes con las cuales sopesan los estímulos provenientes del exterior y en función de éstas dan entrada, aceptan o rechazan dichos estímulos. Por tanto, la percepción es un filtro mental, para la aceptación o el rechazo, lo que facilita a los individuos decidir, por cierto tipo de objetos, acciones, respuestas, aceptaciones o rechazo. Mead no plantea con claridad cómo se almacenan dichas imágenes, si éstas serían de acontecimientos ó experiencias ya sucedidos y sí, por consiguiente, tendrían un impacto y posibilitarían al actor acordarse y así rectificar sus acciones y decisiones. La percepción, en consecuencia, no es únicamente un archivo muerto, sino un mecanismo que nos permite realizar juicios de aceptación y de rechazo, lo que nos lleva directamente a la actitud.

Habiendo descrito la manera específica con que las personas actúan y responden a los estímulos, tenemos la posibilidad de establecer que los actores van a reaccionar a los estímulos que les envían los medios de comunicación en las campañas políticas y publicitarias a partir de lo que Manheim<sup>6</sup> llama el entramado perceptivo, que significa no por que un estímulo sea emitido por un candidato, por un canal de televisión o por un periódico va a ser aceptado por el público o por el actor individual.

A partir de este conjunto de ideas, analizaré parte de la evolución en la percepción de los electores del Distrito Federal y la modificación en sus elecciones en los años recientes (captados por los resultados de las encuestas) y cuáles son las perspectivas para la elección del 2006, así como la manera en que ha ido cambiando su percepción de alguno de los diferentes agentes políticos, la actuación gubernamental, el estado de la economía y otros temas que influyen, junto con los medios de comunicación, en la formación de opiniones y actitudes que más tarde plasman en sus decisiones electorales.

<sup>5</sup> Ritzer G., Teoría sociológica clásica, Mc Graw Hill, Madrid, 1996, p. 222.

<sup>6</sup> Manheim, *Op. cit.* p. 33.

## Encuestas, públicos y decisiones

Los públicos son la parte concreta de la opinión pública y se configuran alrededor de distintos temas, personas y acontecimientos e imágenes. Al alinearse con ciertas causas, partidos y personas a los cuales respaldan, los públicos permiten que estos candidatos y partidos tomen decisiones, al verse motivados, fortalecidos y legitimados por ciertos ámbitos concretos de la opinión pública.

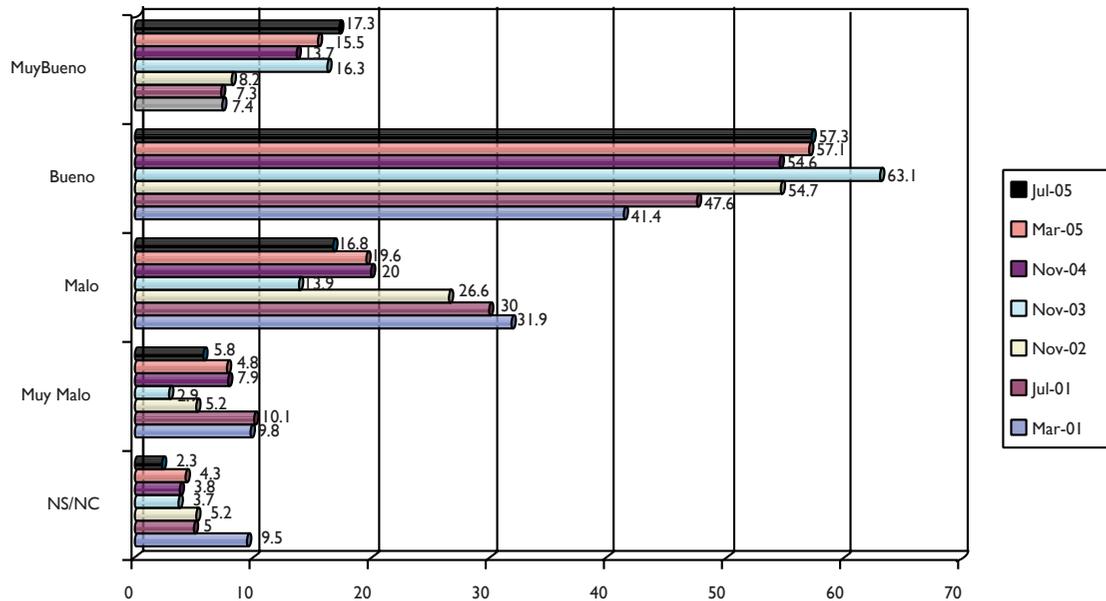
En este sentido, lo que encontramos en las sociedades modernas y contemporáneas ya no son los grupos y clases que se definían con respecto a su relación con un medio de producción sino grupos que aceptan o rechazan temas ó ciertos personajes/partidos. Estos fenómenos, incentivados fundamentalmente por los medios de comunicación, no sólo tematizan y agendan los problemas, sino promueven ciertas figuras, personas que a través de sus imágenes representan y significa algo para los distintos públicos que encuentran en ellos modalidades de identificación<sup>7</sup>. En la actualidad, partidos y políticos mediante imágenes como las de los spots en las campañas políticas y en la comunicación promueven ideas, programas postulan conductas y se promuevan como los defensores de una causa, intentan que el público los identifique como honestos, cumplidores de sus promesas, realizadores de sueños y de las utopías cotidianas de la gran parte de la población.

En el caso de la ciudad de México se puede plantear que el gobierno perredista ha ido construyendo con cierto grupo de habitantes de la capital una relación de aceptación y de rechazo que comenzó poco después de la llegada de Manuel López Obrador al poder y que se ha ido modificando ha lo largo de poco más de cinco años, los cuales hemos capturado en nuestra encuesta trimestral. Ahora bien, ¿se ha mantenido o incrementado esta relación? ¿Cuáles podrían ser las razones por las que el actual Jefe de Gobierno tenga niveles de popularidad y de aceptación tan altos?

Estos niveles de aceptación y la evaluación positiva del gobierno de López Obrador se encuentran relacionados, en primer lugar, con los niveles de aceptación que tuvieron tanto el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas como el de Rosario Robles. Sin embargo, esta aceptación inicial va a modificarse en función de las acciones que el gobierno de López Obrador adoptó y que, pensamos, se sostuvo en tres partes principalmente; las conferencias matutinas, la obra pública y la

<sup>7</sup> Nimmo D. y Savage R., *Candidates and their Images*, Goodyear Publishing, Pacific Palisades, 1976.

**Gráfica I**  
**México, D. F. 2001-2005. ¿Cómo califica usted el gobierno de López Obrador?**



Fuente: Investigación directa.

social. Las conferencias matutinas permitieron un contacto casi diario con la población a través de los medios masivos de comunicación, sobre todo la televisión, que es el medio que logra el mayor público y que proporcionaba al gobernante del Distrito Federal una relación directa con los televidentes y de manera gratuita, asegurándose un número constante de informadores que escuchaban las opiniones del Jefe de Gobierno en todo tipo de asuntos. En el caso de la obra social encontramos el programa apoyo a las personas de la tercera edad que fue objeto de críticas por populista, pero le ha granjeado un enorme apoyo de la población, sin que este se encuentre localizado en un tipo determinado de población, pues, como se observa en la Gráfica 2<sup>8</sup>, prácticamente los integrantes de todos los grupos socio-económicos califican bien a su gobierno.

En la obra pública destaca la construcción del segundo piso para mejorar la vialidad caótica en una ciudad donde el transporte público es insuficiente, ineficaz y de muy mala

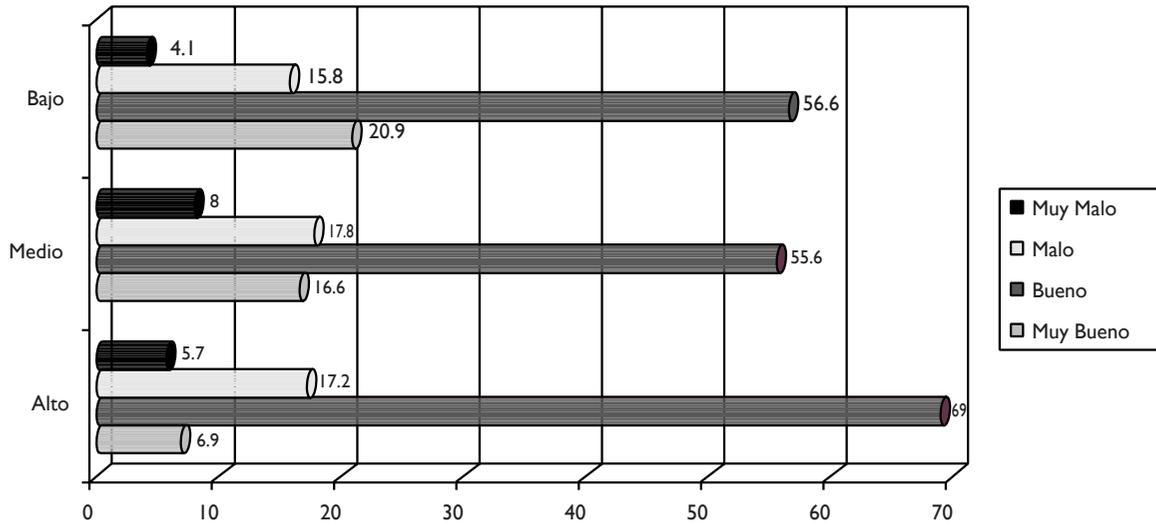
calidad, por lo cual una gran parte de la población prefiere utilizar el automóvil como principal medio de locomoción.

Esta obra no sólo le valió al Jefe de Gobierno reconocimiento, sino críticas acérrimas, situación que se ilustra en la Gráfica 3, sobre los niveles de aprobación y desaprobación en el caso de la construcción del segundo piso en el Anillo Periférico de la Ciudad de México, cuando se planteó su construcción en el 2002, como captamos por la encuesta que en aquél momento llevamos a cabo. Un tercio de los entrevistados la rechazó, 24% de los cuestionados la aceptó y 18.9%, la aceptó con algún tipo de reservas.

Este primer ejemplo muestra cómo el gobierno de la capital fue creando y generando propuestas que implicaba que la opinión pública tuviera que participar aceptando o rechazando propuestas, las propuestas que hacía el gobierno capitalino tanto en este caso como en el planteamiento que hizo López Obrador con relación al horario de verano, así como las consultas que lleva a cabo el gobierno capitalino con respecto a la continuidad del Jefe de Gobierno en su cargo. Aunque algunas de estas propuestas puedan tacharse de populistas o que la consulta misma resultara amañada, lo importante es la búsqueda de la obtención de aprobación por parte de los capitalinos a los distintos proyectos de la administración.

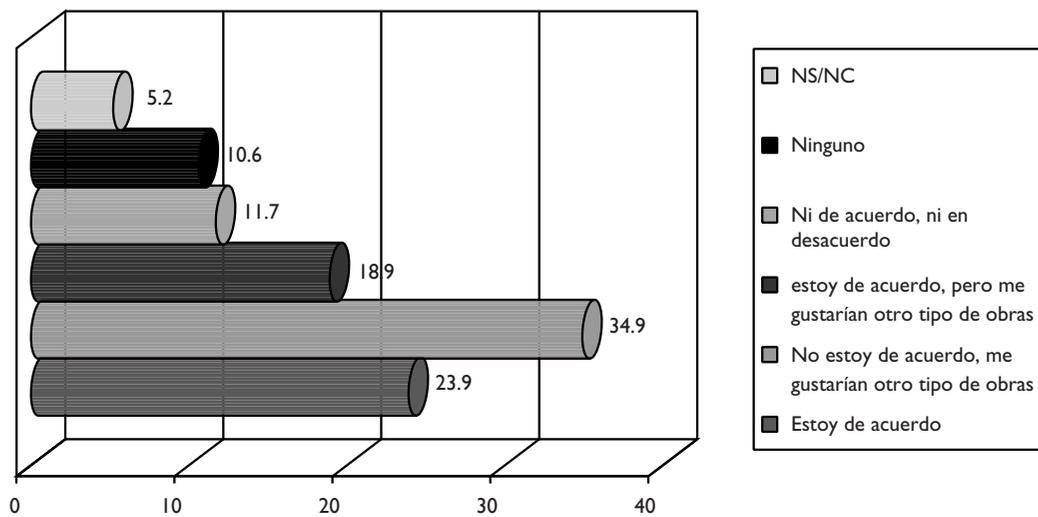
<sup>8</sup> Las gráficas que aquí se presentan no responden a un orden cronológico, pues nuestro interés se encuentra en demostrar como los altos niveles de calificación del ex jefe de Gobierno, no se deben no a casualidades, sino que se fueron construyendo a partir de distintos eventos que van desde la controversia acerca del horario de verano, la construcción del segundo piso, hasta el proceso de desafuero en el 2005.

**Gráfica II**  
**México, D. F. Julio 2005. Calificación del Gobierno de López Obrador según nivel socio-económico**



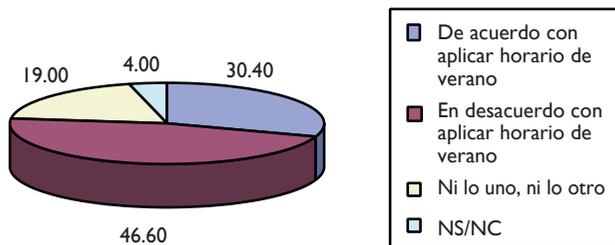
Fuente: Investigación directa.

**Gráfica III**  
**México, D. F. Abril de 2002. Nivel de Aceptación y Rechazo, por habitantes del Distrito Federal a la construcción del segundo piso del Periférico**



Fuente: Investigación directa.

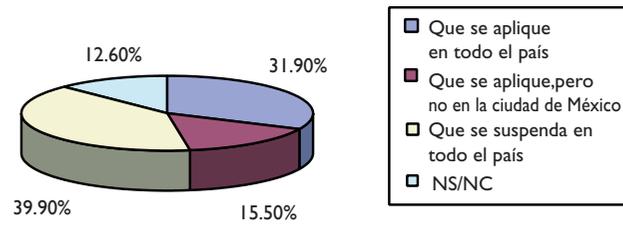
**Gráfica IV**  
**México, D. F. Marzo de 2001. Nivel de acuerdo y desacuerdo con la aplicación del horario de verano en la ciudad de México**



Fuente: Investigación directa.

Una de las características y uno de los elementos que elevó la popularidad del gobernante capitalino fue su rechazo a ciertas medidas propuestas por el gobierno federal: la primera de ellas fue el establecimiento del horario de verano en el país. López Obrador ganó notoriedad al oponerse a este proyecto que como vemos en la Gráfica 4 era rechazado por la mayoría de los capitalinos, pues como se muestra en la gráfica 4, el 46% de las personas entrevistadas prefería que no se aplicara la medida, mientras que 30% de los entrevistados estaba de acuerdo con la aplicación del horario de verano, lo importante en este proce-

**Gráfica V**  
**México, D. F. Niveles de Intensidad de Aceptación en la Aplicación del Horario de Verano**

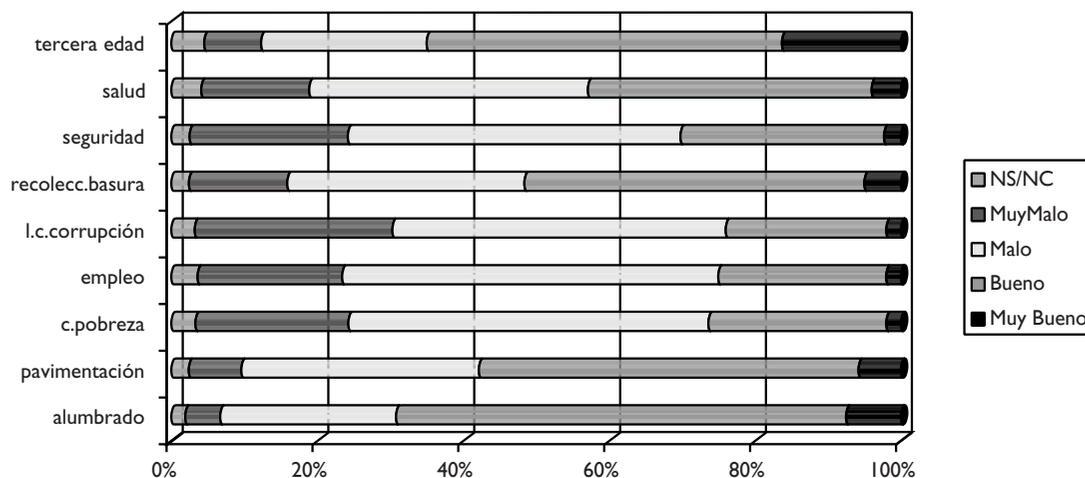


Fuente: Investigación directa.

so era el acuerdo de parte importante de la ciudadanía con la oposición que manifestaba el Jefe de Gobierno con ciertos programas federales.

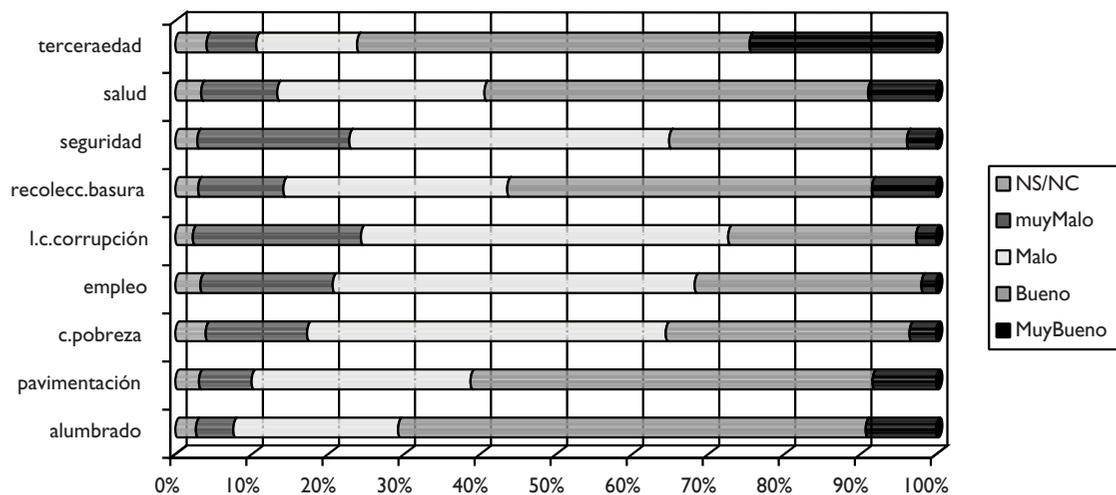
Estos elementos muestran que la evaluación positiva del gobierno de López Obrador tiene referentes concretos; las conferencias matutinas, las obras viales que se propuso construir y su oposición al establecimiento del horario de verano. Posteriormente, sus programas sociales, como el apoyo económico a las personas de la tercera edad, le granjearon una base social de apoyo que ha acompañado al gobierno capitalino.

**Gráfica VI**  
**México, D. F. Mayo 2003. Calificación de servicios que presta el gobierno del Distrito Federal**



Fuente: Investigación directa.

**Gráfica VII**  
**México, D. F. Julio 2005. Calificación de varios servicios que presta el gobierno del Distrito Federal**



Fuente: Investigación directa.

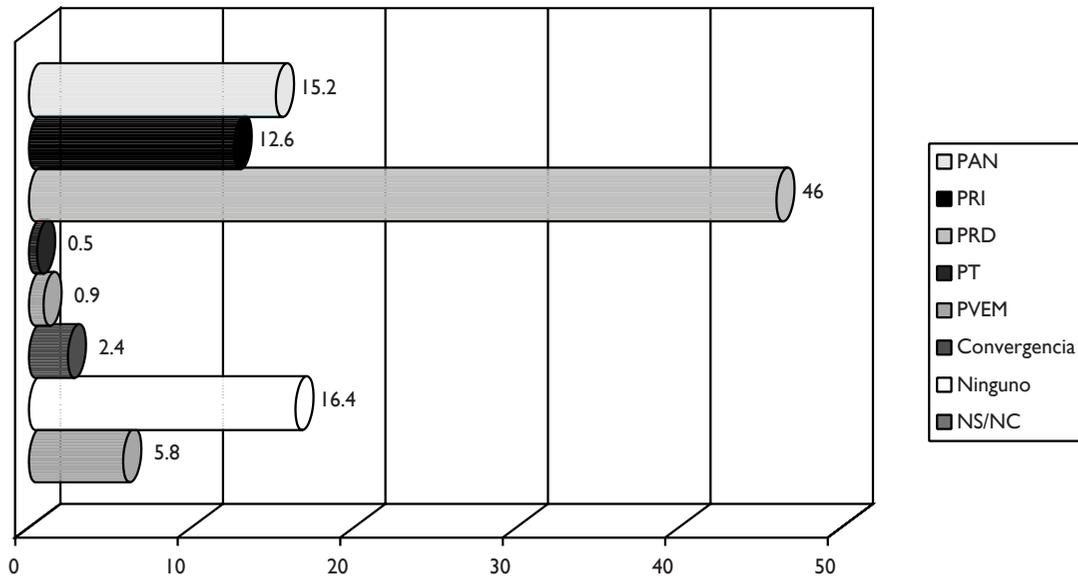
Otro de los puntos importantes para entender la evaluación positiva que una buena cantidad de los habitantes de la capital hacen con respecto al gobierno de López Obrador se encuentra en el rubro de los servicios y actividades que proporciona a los habitantes el gobierno de la ciudad. En uno de los primeros estudios que hicimos al respecto se observa que la población de la capital evaluaba de manera positiva servicios como el alumbrado, la pavimentación, la recolección de la basura, los servicios de salud y el apoyo a las personas de la tercera edad. Sin embargo, la percepción era negativa en el combate a la pobreza, las acciones para disminuir el desempleo, corrupción y la inseguridad.

En el estudio más reciente que llevamos a cabo, julio del 2005, los problemas siguen siendo los mismos. Aunque la evaluación hacia el gobierno capitalino es menos estricta que la anterior, persisten los mismos problemas y la cantidad de personas que evalúa de manera positiva las actividades que desarrolla el gobierno, pues ha ido en aumento la cantidad de capitalinos que califican como “bueno” y “muy bueno”, los servicios de apoyo a las personas de la tercera edad, salud, pero también se incrementado los que califican como “malo” y “muy malo” a la seguridad, la lucha en contra de la corrupción y el combate al desempleo, se puede decir que están muy localizados los elementos que explican la aprobación y el apoyo que tiene el PRD y López Obrador en la ciudad capital.

Dicha situación se ve reflejada de manera directa en la intención de voto, 46% dice que si hubieran elecciones para jefe de gobierno de la capital votaría por el PRD, en tanto que los demás partidos se encuentran rezagados, y la preferencia por el PAN alcanza 15.2%, mientras que el PRI queda en tercer lugar con 12.6% de la intención de voto.

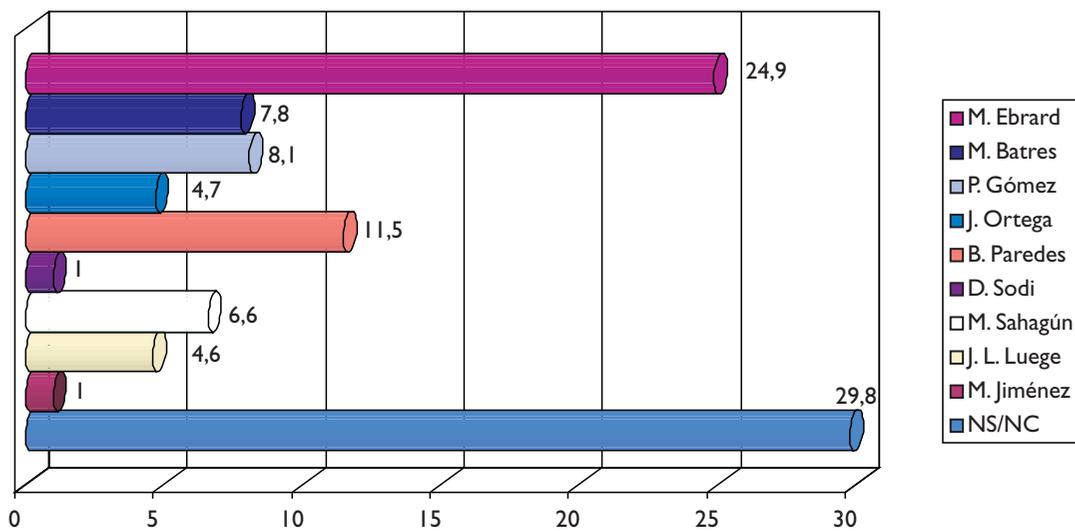
En relación con la futura disputa por el gobierno del Distrito Federal, en la Gráfica 9, se aprecia que los posibles candidatos del PRD llevan la delantera: el secretario de Desarrollo Social, Marcelo Ebrard, tiene la preferencia de 25% de los entrevistados, seguida del diputado Pablo Gómez y del actual líder del PRD en la capital, Martí Batres, y de los senadores Jesús Ortega y Demetrio Sodi. La ex senadora Beatriz Paredes (11.5%), es el candidato con mayores posibilidades del PRI, aun cuando el PAN no tiene todavía precandidatos formales, la esposa del presidente Fox, Martha Sahagún cuenta con (6.6%) de la preferencia, mientras que José Luis Luege, ex dirigente del partido blanquiazul en la capital, tiene 4.5%. Sin embargo, los indecisos son hasta el presente los más sólidos en este periodo inicial de sondeos, pues casi 30% de los capitalinos entrevistados no muestra predilección por ninguno de los hasta ahora señalados como posibles candidatos al gobierno del Distrito Federal.

**Gráfica VIII**  
**México, D. F. Julio 2005. Si hoy fueran a realizarse elecciones para Jefe de Gobierno del D.F., ¿por cuál partido votaría usted?**



Fuente: Investigación directa.

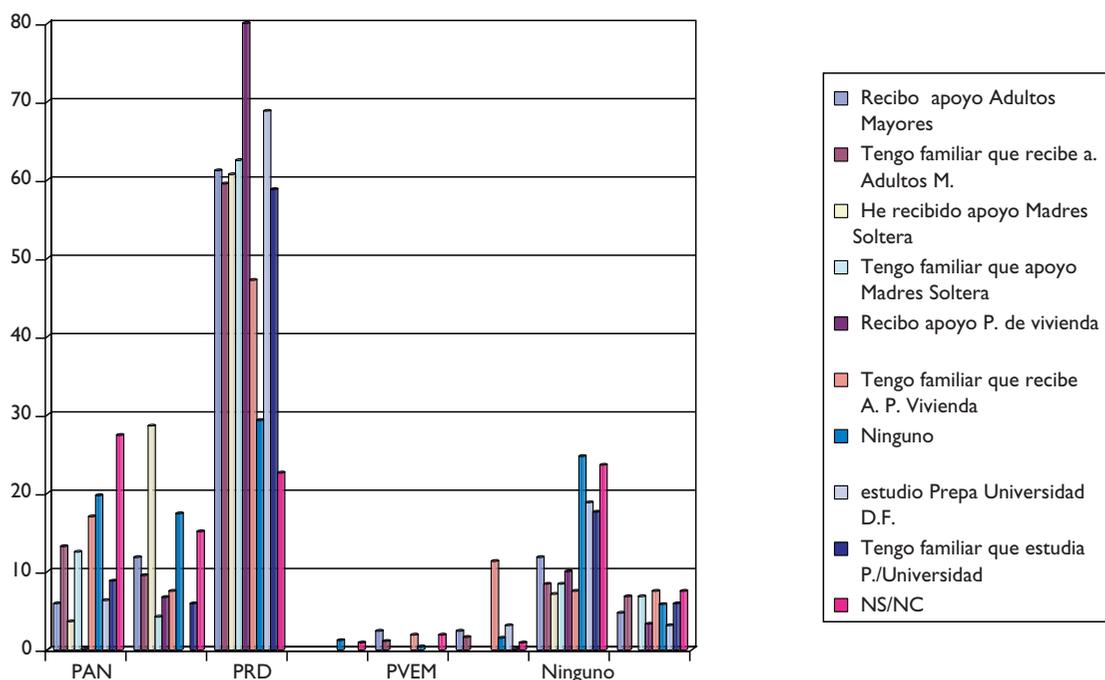
**Gráfica IX**  
**México, D. F. Julio 2005. Si hoy fuera la elección para Jefe de Gobierno del D.F., ¿por cuál de los siguientes candidatos votaría usted?**



Fuente: Investigación directa.

**Gráfica X**

**México, D. F. Julio 2005. Si hoy fueran las elecciones para Jefe de Gobierno, ¿por cuál partido votaría usted? ¿Ha sido beneficiado por alguno de los programas sociales de gobierno del D. F.?**



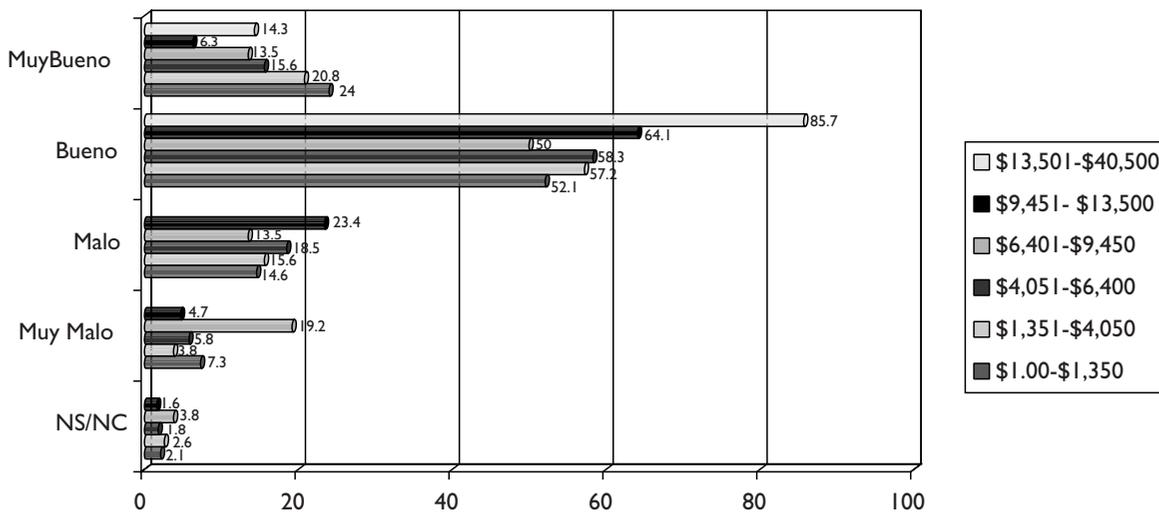
Fuente: Investigación directa.

Otro indicador importante de la intención de voto, se encuentra en los beneficios reales o ficticios que una población recibe o afirma recibir del gobierno. En este caso se encuentran los resultados en la Gráfica 10. A partir del cruce de dos preguntas que se hizo a la población, (por cuál de los partidos piensa votar y cuáles son los beneficios que el entrevistado o algún familiar recibe del gobierno del Distrito Federal), se consideraron los servicios asistenciales que proporciona el gobierno como el apoyo a adultos mayores, a las personas que tienen parientes que reciben dicho apoyo, así como el programa para las madres solteras, los créditos del programa de vivienda y, por último a los estudiantes de las prepas y de la Universidad del Distrito Federal. Como se ve, de cada diez personas que dicen haber recibido ayuda con el programa de adultos mayores, 6 afirma que piensa votar por el PRD. En el caso de las madres solteras, la intención de voto por el PRD llega al 80% y en el de quienes estudian en las escuelas del gobierno capitalino, la posible intención de voto por candidatos de este partido es cercana al 70%. Al comparar la intención por los demás partidos, es notoria la diferencia entre la disposición a vo-

tar por el PAN o el PRI en comparación con la intención del voto hacia el PRD. Esto puede ser una evidencia muy palpable de los elementos que han propiciado la intención de voto en la capital por el PRD, cuestión que no deriva de sus buenos o malos candidatos, sino de los programas sociales que realizó el gobierno de López Obrador.

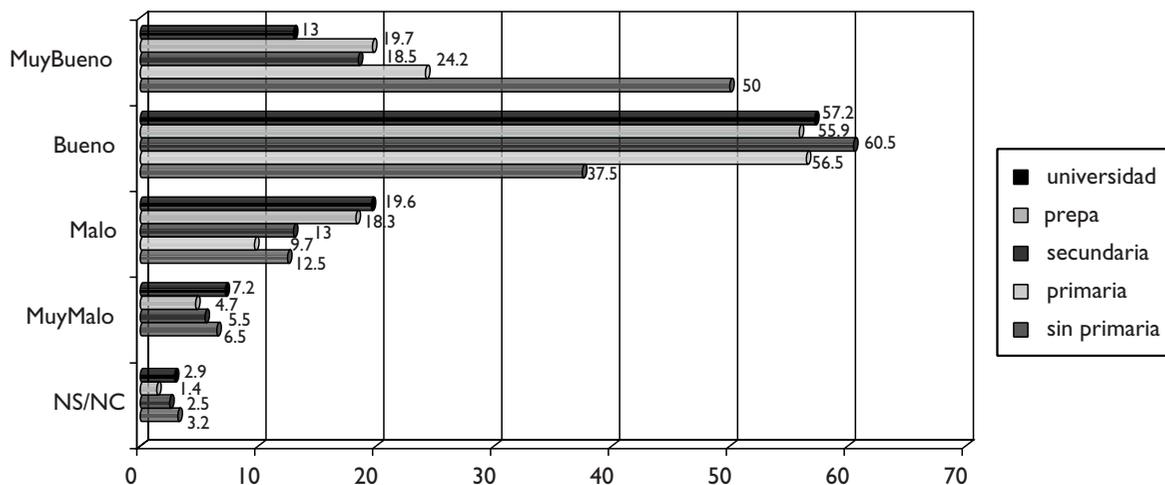
La pregunta inicial que habíamos hecho de cómo López Obrador había obtenido un importante apoyo político-electoral, como se ha mostrado a lo largo de la investigación mediante los resultados de encuestas que se han llevado a cabo en la capital, pese a los malos resultados en términos del combate a la pobreza, al desempleo y la inseguridad que se vive en la capital, los intentos del gobierno capitalino por ajustar su actuación gubernamental a la aceptación de los capitalinos a partir de las consultas que realiza el gobierno con el fin de lograr el consenso con los habitantes de la ciudad y la creación de programas de carácter asistencial ha logrado que López Obrador sea muy calificado por una parte de los habitantes de la ciudad y que el PRD y algunos de sus integrantes tengan grandes posibilidades para seguir gobernando el Distrito Federal.

**Gráfica XI**  
**México, D. F. Julio 2005. Calificación de gobierno de López Obrador según nivel de Ingreso Familiar Mensual**

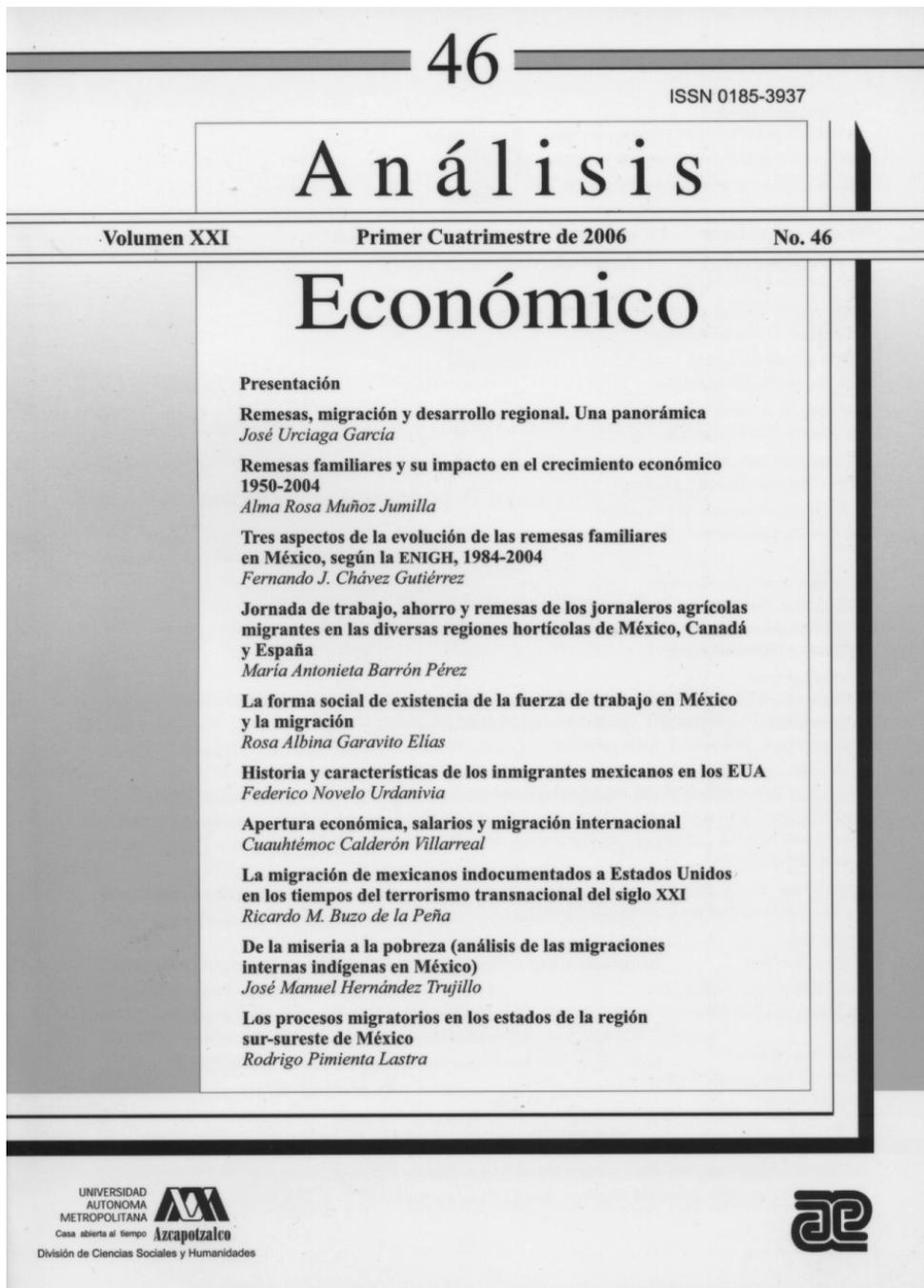


Fuente: Investigación directa.

**Gráfica XII**  
**México, D. F. Julio 2005. Calificación del gobierno de López Obrador según nivel de escolaridad**



Fuente: Investigación directa.



y en algunos casos como los entrevistados de mayor ingreso prácticamente la totalidad de ellos, calificó a este gobierno como “bueno”. Estos altos niveles de aceptación explican las buenas perspectivas electorales que cuenta el PRD en la capital del país y el propio López como candidato presidencial para el próximo año.

Al realizar evaluación a partir del criterio de escolaridad de los entrevistados, se encontró que poco más del 50% de los portadores de algún grado escolar califican al gobierno del perredista como “bueno”, mientras que el 60% de aquellos que sólo estudiaran la secundaria califican al gobierno de la capital como “bueno”, mientras que el 60% de los que no concluyeron la primaria califican al gobierno de López Obrador como “muy bueno”.

Se puede concluir como se había planteado al iniciar este trabajo que el apoyo al gobierno perredista de la capital, se encuentra localizado en la aprobación de algunas acciones que emprendió

Ahora bien, ¿cómo los diferentes grupos sociales evalúan la labor del gobierno de López Obrador? Como se puede observar mediante la Gráfica 11, poco más del 50% de los diferentes grupos de ingreso familiar mensual evaluó como “muy bueno” y “bueno” al gobierno del tabasqueño

aquél gobierno, lo que nos posibilita asegurar a partir de la información captada hasta el último sondeo, que gran parte de los diferentes grupos sociales de la capital votarían otra vez por el PRD, para el gobierno de la ciudad de México en la próxima elección para Jefe de Gobierno.

## Gastos de campaña... rumbo al 2006\*

Rita Balderas Zavala\*\*

Ricardo Rodríguez Pia\*\*\*

El tema de gastos de campaña que erogan los partidos políticos está convirtiéndose en la columna vertebral de la competencia electoral dada la inequidad en la distribución de los recursos públicos. Sin duda, el esfuerzo hecho por instituciones como el IFE, para generar una legislación que regule la asignación y vigile el ejercicio del dinero ha sido de vital importancia para la vida política del país. Sin embargo, como en muchas otras cosas, este marco regulativo contiene vacíos y ambigüedades que no permiten el esclarecimiento y la transparencia de asuntos como por ejemplo los Amigos de Fox y el Pemex Gate.

**E**n nuestros días, uno de los más importantes debates en materia de legislación electoral alrededor del mundo, es el que se organiza en torno a la fiscalización, financiamiento y regulación de los dineros de los partidos políticos. En América Latina, este tema ha cobrado interés a partir de la década de los noventa luego de haberse iniciado el llamado proceso de transición a la democracia dado que, en esos años, comenzaron una serie de reformas electorales en materia de gastos que se asignan y que erogan los partidos políticos.

No obstante, particularmente en México, las reformas en esta materia comenzaron en la década de 1960, de manera indirecta, tomando relevancia central en el año 1991, donde la discusión estaba organizada a partir del eje de la competencia electoral entre partidos. Para ese momento, la intención era que dichas instituciones se convirtieran en entidades de interés público transparentes en cuanto a su normatividad y ejercicio de dinero, y sobre todo, que entre ellos hubiera más equidad en la contienda por el poder.

Por tal motivo, en 1993 se elabora una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) específicamente en relación al financiamiento privado que recibía cada partido, obligándolos con ello a entregar informes, de ingresos y

gastos tanto anuales como de campaña. No obstante, analistas y expertos en materia electoral continuaron expresando su descontento por la evidente inequidad de la distribución de gastos y con ello en los comicios.

Es así que en la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, específicamente en el año 1996, se dio paso a lo que ha sido considerado como una vasta reforma electoral que por el método del consenso, habría de significar un ejercicio profundo con amplio sentido democratizador para desterrar de las elecciones mexicanas la incertidumbre y el conflicto.

La formulación de dichas modificaciones estuvo inspirada en el análisis de derecho comparado de tres sistemas electorales; el Norteamericano, el Español y el Alemán, teniendo

\* Agradecemos la colaboración para la realización de este artículo a la Lic. en Comunicación Artemiza Michel.

\*\* Lic. en Sociología, UAM-Azcapotzalco.

\*\*\* Lic. en Estadística, Universidad Autónoma de Chapingo

el doble cuidado de no navegar avances de otros sistemas , y por otra parte, de no implementar soluciones ajenas a nuestra realidad política.

De esta manera, las reglas de operación que fueron discutidas, aprobadas y que siguen vigentes son las siguientes:

- El tope máximo de los gastos de campaña, tiene que ser fijado a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección.

- Debe de ser igual a la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de Diputado, que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

- El resultado anterior, debe multiplicarse por 300, equivalente al número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional; y así finalmente dividir la cantidad anterior, por el número de días que dura la campaña para diputado y presidente\*.

- La prevalencia, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.

- La supresión de las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguían entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, en virtud del establecimiento de un procedimiento único, para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional.

- La eliminación del régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político, para conservar su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble moralidad del registro y de la fijación en 2% del porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve, en todo caso, su registro.

- La prohibición de aportaciones de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes

- Una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos (y las agrupaciones) políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General

del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

Al mismo tiempo y de acuerdo a las reglas de operación, el financiamiento que ingresa a los partidos políticos para gastos de campaña se recibe de la siguiente manera:

- *De simpatizantes*: incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas, dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley.

En este sentido, este tipo de financiamiento no podrá ser mayor al 0.05% del financiamiento público asignado a actividades ordinarias.

*Autofinanciamiento*: se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otro similar que realicen, con el propósito de hacerse de fondos. Es importante, que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes. *Este tipo de financiamiento, no tiene un porcentaje específico, que funcione como tope de gastos en este rubro.*

- *Por rendimientos financieros*: este se refiere al generado a través de fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley. *Este tipo de financiamiento, tampoco tiene explícito el porcentaje del cuál no deben excederse.*

También se hace explícito que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie:

1. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley.

2. Las Dependencias, Entidades de Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal.

3. Los Partidos Políticos, personas físicas o morales extranjeras.

4. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

\* Fuente: Instituto Federal Electoral, <www.ife.org.mx>.

5. Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
6. Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Como es claro, ha habido históricamente modificaciones que son muestra de un esfuerzo por regular las actividades económicas y financieras de los partidos políticos. Sin duda, esto nos remite a un intento de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos. No obstante, a pesar de la legislación y del trabajo de diversos actores, sigue existiendo ambigüedad e inequidad lo que dejado un hueco donde han podido entrar el delito y la corrupción.

Para ilustrar esto es necesario traer a colación las elecciones presidenciales de 2000 y mostrar a través de dos ejemplos: Pemex Gate y Amigos de Fox, cómo es que se dieron los hechos y de qué manera se dio la intervención de la autoridad en materia.

### Las elecciones del 2000

Sin lugar a dudas, el reparto de los recursos para las elecciones del año 2000 permitió una contienda electoral más equitativa. El tope para ese año fue por la cantidad de: \$491,816,870.75. La distribución de los recursos públicos se llevo a cabo de la siguiente manera:

PAN	\$335.767.829,30
PRI	\$455.120.507,44
PRD	\$326.705.109,66
PT	\$105.152.662,47
OVEM	\$116.946.859,98
CDPPN	\$26.793.859,37
PCD	\$26.793.859,37
PSN	\$26.793.859,37
PARM	\$26.793.859,37
PAS	\$26.793.859,37
DSPPN	\$26.793.859,37
total	\$1.500.456.125,07

Fuente: Cifras registradas por el IFE. <www.ife.org.mx>.

Las elecciones del año 2000 fueron escenario de escándalos en materia de gastos de campaña, debido a la emergencia pública de dos hechos que ponían en duda el funcionamiento de esta nueva legislación, uno es el caso de los Amigos de Fox y el otro, el Pemex Gate.

### Los amigos de Fox

Como es de conocimiento general y público, Vicente Fox Quesada llegó a la presidencia de la República apoyado por

fuertes grupos empresariales que se hicieron llamar amigos de fox. En principio, se manejaba un discurso que aludía sólo al apoyo individual más que monetario de estos grupos a la campaña el candidato Panista. Sin embargo, luego de la elección presidencial, el ahora senador Priista Enrique Jackson presentó a la prensa nacional una serie de cheques donde se aparecían claramente montos de dinero que superaban el tope de gastos de campaña y que sin lugar a dudas habían sido aportados por este grupo de empresarios.

Luego de la denuncia, el Instituto Federal Electoral emprendió una investigación, la cual arrojó que en efecto 9 empresas apoyaron de manera ilegal al candidato Panista, lo que podía poner en peligro la estabilidad política del país pues para ese momento, Vicente Fox ya había sido electo Presidente Constitucional.

La cantidad aportada por estas empresas era aproximadamente de 91 millones 227 mil 572 pesos con 23 centavos, cantidad que rebasaba lo permitido por la legislación. Además, el grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Senadores, apporto la cantidad de 675 mil 188 pesos, segundo recurso ilegal.

Pese a ello, las atribuciones del IFE lo limitaban para ir más allá de una averiguación con base en los informes entregados por la coalición PAN-PVEM luego de las elecciones. De esta manera, se determinó que de acuerdo a los límites legales y las normas establecidas en la legislación de gastos de campaña, ambos partidos serían acreedores a una multa económica por las siguientes cantidades:

- PAN : \$360, 971, 039. 40 (trescientos sesenta millones novecientos setenta y un mil treinta y nueve pesos 40/100 M.N.)
- PVEM: •\$184, 198, 610. 05 (ciento ochenta y cuatro millones ciento noventa y ocho mil seiscientos diez pesos 05/100 M.N.).

### El Pemex Gate

En el mes de enero del año 2002, la Procuraduría General de la República comienza una investigación contra Rogelio Montemayor líder del Sindicato de Petróleos Mexicanos. La razón, un desvío de dinero para la campaña del candidato Prisita Francisco Labastida Ochoa.

El caso se desarrolló a través de diversos procedimientos en materia penal, electoral y administrativa, así como uno de extradición en contra de Rogelio Montemayor y uno de desafuero en contra de dos dirigentes del Sindicato.

La cantidad citada por el IFE sobre la irregularidad es por un monto de: \$48'040,512.05. Finalmente se determinó que el PRI era acreedor a una sanción que representa el

1.30% de la administración del financiamiento público para sus actividades ordinarias anuales.

En ambos casos, la actuación del IFE estuvo limitada dado que la legislación no le permite ir más allá en sus atribuciones de fiscalización y vigilancia. Por otro lado, sus acciones parecen no más que un intento por mantener la estabilidad política, sancionando a los partidos, sin que ello se traduzca en la anulación del proceso electoral.

No obstante y pese a que el Instituto Federal Electoral ha dado cierre definitivo en ambos casos, es evidente que tanto para los expertos como para la opinión pública en general, han quedado lagunas y huecos que muy probablemente lleven a una desventaja a ciertos partidos en las futuras elecciones de 2006.

### Rumbo al 2006

Una de las grandes preocupaciones a las que se enfrenta por ahora el IFE, es la futura elección presidencial de 2006. Dicha coyuntura política, no sólo esta envuelta de expectativas y de tensiones de carácter partidista y político sino también de la responsabilidad que tiene el IFE como actor garante de elecciones transparentes y competitivas, lo que nos une con el asunto relacionado al dinero que se asigna y se eroga en campañas.

En este sentido el IFE ha determinado para 2006, un presupuesto que asciende a 12 mil 920 millones de pesos. El monto representa un incremento del 55% en relación al presupuesto de las elecciones del 2000<sup>1</sup>

Así mismo, el tope de gastos está establecido de la siguiente manera:

Tope para	Individual	Total Nacional
Diputado	\$ 976,746	\$ 293,023,669
Senador	\$ 1, 974,395	\$ 537,035,707
Presidente	\$ 632, 931,124	\$ 632,931,124
Total		1,462,990,500

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE, <www.ife.org.mx>

Al parecer todo está listo en materia de financiamiento, sin embargo, podemos enumerar tres hechos que pueden poner en riesgo la transparencia y credibilidad de la elección. Por un lado, en este juego de protagonismos políticos más que de competencia partidista, está el asunto de

las pre-campañas. No cuenta con reglas claras de operación por lo que cada partido decide cuánto dinero se asigna a los candidatos, lo que pone sin lugar a dudas en desventaja a los actores o partidos pequeños por no contar con los recursos suficientes para la competencia y peor aún, se desconoce el origen de los recursos pues no se hace entrega al IFE de ningún informe sobre ello.

Por otro lado, la discusión de lo altamente costosas que resultan las elecciones. El presupuesto asignado para 2006 sobrepasa los recursos destinados del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) al rubro de Desarrollo Social.

Finalmente, ha raíz de esto el IFE ha tenido que enfrentarse a descalificaciones por parte de precandidatos como Andrés Manuel López Obrador quien en su intento por consolidar su propuesta de financiamiento social a través de llamadas telefónicas además de violar la legislación pone en duda la integridad de una de las instituciones que más aporta en el proceso de la consolidación democrática.

### Consideraciones Finales

Como se ha mostrado subrayadamente, la legislación de gastos de campaña tiene algunas ambigüedades que han permitido a los partidos violentarla sin que ello se traduzca en la anulación de la elección. Lo que el país enfrenta en el 2006 no sólo en términos económicos sino más en su traducción política es que el dinero público que se otorga a los partidos en general y más específicamente para gastos de campaña sobre pasa lo destinado a otros asuntos que resultan más prioritarios como la seguridad y la pobreza. Sin riesgo a equivocarse podemos aseverar que en México se llevan a cabo las elecciones más caras de Latinoamérica y mientras no se lleve a cabo una reforma en términos de reducción de gastos no habrá un avance sustantivo en términos de competencia electoral dado que, el poder se disputa entre sólo tres fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD:

Por otro lado, el Instituto Federal Electoral tiene como desafío garantizar la contienda de 2006 transparente y equitativa y no sólo eso sino que ahora se enfrenta al protagonismo de actores que han descalificado sus acciones poniendo en tela de duda su trabajo y así, poniendo en riesgo la credibilidad de los ciudadanos de que su voto será respetado.

No nos queda más que decir que a pesar del reconocimiento del esfuerzo y trabajo hecho por el IFE nuestros procesos encaminados a la consolidación democrática continúan siendo lentos y desarticulados.

<sup>1</sup> Fuente: Reforma, agosto 18 de 2005, <www.reforma.com>.

# El problema del trabajo y el Estado de bienestar en la Unión Europea

Gabriel Pérez Pérez\*

En el presente artículo se desarrolla el tema de la crisis del Estado del bienestar en la Unión Europea que se ha caracterizado por la generación y por la persistencia de unas elevadas tasas de desempleo, que han traído como consecuencia la pérdida de terreno de la mano de obra no calificada y mayor precariedad en el trabajo, dentro del contexto de la ampliación de la Unión Europea de quince a veinticinco países miembros. Asimismo, se estudian las consecuencias que para el Estado del bienestar han significado los cambios que en Europa se han dado en la estructura familiar: bajos niveles de fecundidad, aumento de la longevidad de la población y mayor participación de la mujer en el trabajo.

**E**l Estado del bienestar se asocia a la política social construida en la Europa de la posguerra. El edificio del Estado del bienestar tal como lo conocemos en la actualidad se creó, en respuesta a condiciones de riesgo y necesidad vigentes en la época. Sin embargo, desde finales de la década de 1960, la arquitectura de la acción social en la Europa contemporánea ha experimentado una serie de cambios, que algunos postulan como crisis del Estado del bienestar.

Para Esping-Andersen, en estos momentos la crisis del Estado del bienestar en Europa, se podría ver en tres causas principales: las consecuencias

laborales de la globalización (es decir, la pérdida de terreno de la mano de obra no calificada, mayor precariedad); el envejecimiento poblacional provocado en el largo plazo por los cambios demográficos (es decir, bajos niveles de fecundidad sumados a la longevidad) y los cambios revolucionarios operados en lo concerniente a la estructura familiar (es decir, la transformación del rol de la mujer y la creciente inestabilidad familiar)<sup>1</sup>.

Frente a la crisis del Estado del bienestar los Gobiernos de la Unión

Europea han desarrollado en general políticas tendientes a reducir los sistemas de protección social, y desde 1993 se observa una reducción del peso de los gastos sociales en el PIB. Las políticas sociales se critican, sobre todo por los presupuestos desincentivos al trabajo, los posibles efectos negativos sobre los resultados macroeconómicos, o las cargas que suponen para las cuentas públicas. Aunque no hay una conclusión contundente con respecto a la existencia de estos efectos negativos, existe un consenso muy extendido acerca de la necesidad de recortar el peso del sector público. A pesar de la relevancia que tienen las políticas sociales desde el punto de vista de la caracterización de lo que se ha denominado como “modelo europeo de sociedad”, dentro del

\* Profesor, Departamento de Relaciones Sociales, Licenciatura en Sociología, UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> Esping-Andersen, Gosta, “¿Burócratas o Arquitectos? La Reestructuración del Estado Benefactor en Europa”, en Ulrich Beck, et. al. *Presente y Futuro del Estado de Bienestar: El Debate Europeo*, Buenos Aires, Miño y Dávila/SIEMPRO y Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, 2001, p. 87.

proceso de integración europea han tenido un papel muy secundario, habiéndose mantenido básicamente en la esfera nacional<sup>2</sup>.

A juicio de Pierre Rosanvallon, el modelo social demócrata está agotado no nada más en Europa sino en cualquier país industrializado de democracia liberal. El programa histórico de la democracia era la regulación económica de forma que el Estado del bienestar asegurara los servicios públicos. Para este autor francés nos encontramos en una sociedad globalizada que ya no está organizada en clases estables como antes. Y eso obliga a reformular el papel del Estado y de sus relaciones con la sociedad, a redefinir las nuevas formas de solidaridad y los servicios públicos. La realidad muestra que los fundamentos del modelo, el proyecto y el programa social demócrata se hundieron entre los años 1980-1990, han sido sacudidos tanto por la desaparición del horizonte revolucionario que supuso el final del comunismo, como por las transformaciones del propio capitalismo. Con la ampliación a 25 miembros en mayo de 2004 por parte de la Unión Europea, ésta se está transformando en un gran mercado; pero no en una construcción social, ni solidaridad efectiva. La Unión Europea sólo distribuye el 1% de su PIB, y los fondos de desarrollo comunitarios únicamente suponen el 40% de ese presupuesto, o sea, el 0.4%, mientras que los Estados distribuyen el 40% de sus respectivos PIB<sup>3</sup>.

El modelo social demócrata era un modelo para administrar la justicia social y los conflictos a través de las organizaciones sindicales cuando había unas clases sociales más o menos homogéneas, cuando se trabajaba en bloque y en cadena, cuando el capitalismo producía mercancías y a la propia clase obrera. Pero como señala Rosanvallon, esta realidad ahora es diferente en razón de que está cambiando el modo de producción. Efectivamente, se puede reivindicar el programa social demócrata desde un punto de vista intelectual, pero el mundo al que va dirigido empezó a cambiar hace unos veinte años, en donde la precarización del empleo es una característica del nuevo modelo de producción<sup>4</sup>.

Los retos al Estado del bienestar parecen provenir de mercados laborales y de los cambios ocurridos en las rela-

ciones familiares. Durante generaciones se admitió que la producción acumulativa de bienestar que logra una sociedad es una función de los aportes de los mercados (básicamente, el empleo), las familias y la política social pública. Para el individuo, el bienestar social depende de la combinación de recursos provenientes de las transacciones de mercado, el hogar y los beneficios sociales. Es obvio que si el funcionamiento de los mercados es deficiente y todos estos cambios han afectado la forma en que se constituían las familias para una cantidad de personas cada vez mayor, el Estado del bienestar se verá obligado de facto a sobrellevar una carga excesiva.

Desde la década de los setenta, la evolución del mercado laboral Europeo ha venido marcada por la generación y por la persistencia de unas elevadas tasas de desempleo. Este hecho ha puesto de manifiesto la incapacidad de la economía Europea para generar un ritmo de crecimiento del empleo suficiente como para absorber a toda la población que se incorpora al mercado laboral. En la Unión Europea, la explicación de la escasa capacidad para generar empleo de su modelo de crecimiento y del mal comportamiento de su mercado de trabajo remite, en última instancia, a una serie de factores de índole institucional que hacen del mercado laboral Europeo un mercado rígido y muy poco sensible a las condiciones de oferta y demanda de trabajo. Algunos de los factores relacionados con esto que se pueden señalar son los siguientes:

a) Los países caracterizados por tener un *mayor grado de regulación laboral* (como España, Francia o Italia), parece que tienen mayores tasas de desempleo. Y es que una regulación excesiva y distorsionante —ya sea a través de la legislación, la protección del desempleo, las condiciones de contratación y despido, las relaciones contractuales, el tiempo de trabajo, la fijación de los salarios, etc.— desalienta a los empresarios a contratar a un mayor número de trabajadores.

b) El papel desfavorable jugado por los impuestos sobre el trabajo, los cuales originan una considerable *brecha fiscal* en el mercado laboral. Y es que durante los últimos quince años (sobre todo en países como España) se ha ido desarrollando un sistema impositivo —que incluye tanto impuestos como cotizaciones sociales— desfavorable para la creación de empleo, incentivando la sustitución de trabajo por capital, particularmente en lo que respecta a la mano de obra poco calificada.

c) Un sistema de contratación indefinido con unos *costos de despido* muy elevados, tanto en términos de indemnizaciones como en términos de pleitos legales, junto con el intento (más “vendible” políticamente) de flexibilizar el

<sup>2</sup> Uxó González, Jorge, “La UEM y los Trabajadores: La Protección Social”, en *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp. 223-224.

<sup>3</sup> Rosanvallon, Pierre, “Las bases del Modelo Socialdemócrata se Hundieron hace Años” en *El País*, Madrid, 6 de Junio de 2004, pp. 6-7.

<sup>4</sup> *Ibid.*

mercado por la vía de la introducción incondicional de la *contratación temporal* (haciendo recaer la flexibilización sobre los nuevos entrantes en el mercado laboral), ha conllevado una importante distorsión y *segmentación de los mercados de trabajo* de los países de la UE. Efectivamente, son los trabajadores con contratos indefinidos (y sus representantes sindicales) los que ejercen mayor presión en las negociaciones y los convenios colectivos, dando lugar a presiones salariales excesivas, sin que los trabajadores con contratos temporales y desempleados puedan ejercer un mayor grado de influencia en la formación de dichos salarios.

d) Los problemas relativos a la *escasa movilidad del trabajo* en Europa, como consecuencia no sólo de factores socioculturales (las diferencias idiomáticas, etc.) sino también debidos a la propia acción de la política económica de los gobiernos (el sistema de prestaciones por desempleo, determinadas políticas de vivienda, etc.).

e) Los *problemas de desajuste* relacionados, por una parte, con el nivel de calificación de la fuerza de trabajo (en donde entran los efectos de la eficacia de las políticas de formación y reciclaje profesional); y, por otra, con el ineficaz funcionamiento de las oficinas de colocación.

f) Las *legislaciones sobre salarios mínimos* pueden afectar negativamente a determinados grupos de trabajadores, como los menos calificados o los jóvenes sin experiencia.

g) Las distorsiones introducidas por las autoridades económicas al instrumentar *políticas pasivas en el mercado de trabajo*, tradicionalmente asociadas a subsidios de desempleo “generosos”, tanto en el tiempo como en su cuantía, o a políticas de jubilación anticipada. Ni unas ni otras son efectivas en la reducción del desempleo, ya que los agentes afectados por este tipo de medidas pierden los incentivos para buscar de forma activa un nuevo empleo o para mejorar su calificación durante el tiempo que se encuentran sin colocación –que no se debe olvidar que es uno de los mayores lastres para los parados de larga duración.

h) Es preciso mencionar que no es tanto alguno de estos factores, por separado, lo que explica el mal funcionamiento del mercado de trabajo europeo, sino más bien la conjunción de todos ellos; es decir, que son las complementariedades (el reforzamiento mutuo de los efectos negativos) que surgen entre ellos las que determinan el pobre rendimiento del mercado de trabajo Europeo<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Fernández Cornejo, José Andrés y Ángel Algarra Paredes, *El Mercado de Trabajo en la Unión Europea. Fundamentos Teóricos y Políticas de Empleo*, Madrid, Pirámide, 2000, pp. 30-33.

## El desafío de la Europa de los 25

La Unión Europea se extiende ahora al Este y el Mediterráneo en la mayor ampliación de su historia. Los Quince<sup>6</sup> pasan a ser Veinticinco<sup>7</sup>, tienen 455 millones de habitantes y concentran el 28% de la riqueza mundial. Los nuevos socios tienen indicadores económicos muy por debajo de los antiguos miembros. Pero su bien preparada fuerza laboral y sus bajos costos salariales, les convierte en foco de atracción para la inversión foránea, empezando por la de los Quince<sup>8</sup>.

Con la Europa de los 25 se constituyó el mayor bloque económico del mundo. La población de la UE aumenta un 20% y crece su PIB un 5%. Ocho de los 10 países que entran provienen del área de la antigua Unión Soviética, y antes de finalizar su integración política han tenido que realizar su transición militar (del Pacto de Varsovia a la OTAN) y su transición económica (de la planificación central a la economía de mercado). Su entrada se produce en un momento de recesión económica, a una economía comunitaria que se desarrolla muy poco<sup>9</sup>.

Al incorporarse los nuevos miembros a la Unión Europea se decidió por miedo a una oleada migratoria de mano de obra barata, que quedara suprimida para los Diez la libertad de movimiento y establecimiento de trabajadores, al menos durante tres años, prorrogables a dos o incluso cuatro más. Sólo Irlanda ha dejado las puertas abiertas. Lo cual rompe uno de los derechos ciudadanos, de libre circulación, y constituye a unos ciudadanos de segunda categoría. El miedo parece exagerado, toda vez que la propia Comisión calcula que sólo habrá unos 220.000 inmigrantes del Este al año hasta 2014, procedentes sobre todo de Polonia (30%). Otro temor concentrado es el de la deslocalización, traslado de fábricas y empresas al Este. El salario medio por hora en los Quince es de 22,2 Euros y en Letonia, 2,42. En los Quince se trabajan 38 horas a la semana. Mientras que en el Este se trabaja entre 40 y 48, por ejemplo en Letonia, 43 y en Estonia, 40. Además de que tienen menos vacaciones pagadas, dos semanas al año. El

<sup>6</sup> La Unión Europea de 15 miembros estaba constituida por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.

<sup>7</sup> La Unión Europea de 25 miembros incluye, además de los 15 ya señalados arriba, a Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa.

<sup>8</sup> *El País*, “La Nueva Unión Europea”, Suplemento “El Difícil Puzzle de Europa”, Madrid, 2 de Mayo de 2004, pp. 4.

<sup>9</sup> Estefanía, Joaquín, “La Política Económica en la Europa de los 25” en *El País*, Sección Economía, Madrid, 2 de Mayo de 2004, pp. 19.

impuesto de sociedades en los Quince ronda el 35%. En Estonia es inexistente para empresas no residentes, salvo que repatrien beneficios, y en Hungría, del 18%. Las multinacionales han visto una gran oportunidad para sus negocios con la ampliación al Este. Por ejemplo, Peugeot-Citroën se llevó una de sus factorías a Eslovaquia. Lo mismo ha hecho Volkswagen, que ya tiene el 13% de su producción en Europa central y oriental. Y las también alemanas Siemens (en Hungría) y Lufthansa (Polonia), la sueca Electrolux (Hungría) o la holandesa Philips<sup>10</sup>.

Los Quince han perdido así una gran cantidad de puestos de trabajo y el fenómeno no ha hecho más que empeorar, porque las grandes ventajas fiscales a las empresas no desaparecerán totalmente sino hasta 2011. A su vez, los Gobiernos de los países beneficiarios ven que esas multinacionales se han constituido en verdaderos poderes fácticos. El flujo de inversiones extranjeras en los nuevos países de la UE ha sido de tal magnitud (más de 100.000 millones de euros sólo en 2000, aún sin ser miembros oficiales) que esos nuevos actores, llegados de Europa occidental, Estados Unidos o Japón, dominan ya la escena económica. Más del 75% de las exportaciones de Hungría, casi el 70% de las de Eslovaquia o el 50% de las polacas tienen su origen en inversiones extranjeras que contribuyen a más del 40% de sus PIB. Esto contrasta con el hecho de que por el lado del sector agrícola, los nuevos socios son muy poco competitivos y sufren “una falta de capital e infraestructura, deficientes técnicas en la cría de animales y bajos niveles veterinarios y fitosanitarios, además de problemas en el mercado y procesamiento de sus productos, por lo pronto tendrán prohibido vender productos fuera de sus propios mercados hasta que no cumplan los requisitos establecidos por la Unión Europea”<sup>11</sup>.

El proceso de ampliación ayuda a unos y perjudica a otros. España, quien hasta ahora había sido beneficiada por el fenómeno, ha sido ahora afectada por la deslocalización con el traslado a Eslovaquia del 10% de la producción del modelo Ibiza de SEAT, por ejemplo. Pero el verdadero efecto negativo sobre el país Ibérico vendrá del nuevo reparto que se haga de los fondos regionales y del de cohesión, una fuente de recursos que en el período 2000-2006 supone más de 56.000 millones de euros para España. Dado el bajo nivel de renta de los nuevos socios, gran parte de las ayu-

das irán hacia ellos y España perderá al menos el 30% de los fondos entre 2007 y 2013, según ha propuesto la Comisión Europea<sup>12</sup>.

La vida real no es la misma en los 15 países de la Unión Europea y en los 10 nuevos miembros, principalmente de Europa del Este. La nueva Unión permitirá la libre circulación de capitales como conviene a un vasto mercado único. Por lo demás Bruselas concederá subvenciones a las regiones más atrasadas, pero no se ocupará en absoluto de la política social de los nuevos miembros. La idea oficial que preside la unificación es que un crecimiento fuerte beneficiará a todos y que, en unos años, el nivel de vida del este será similar al de Occidente. Sin embargo, nada sostiene esta tesis, ni la experiencia occidental ni, con más motivo aún la de los países del Este. La debilidad de los sindicatos de los nuevos Estados miembros permite realizar despidos sin la menor protesta. Un ejemplo sobresaliente es la compra por el banco francés Société Générale del mayor banco checo, Komerční Banka, que se ha saldado con el despido de más de la mitad del personal —de 16.400 a 8.000 personas—, sin un solo minuto de huelga. La rivalidad entre los diversos países para atraer a los inversionistas occidentales les lleva a bajar aún más los salarios que de todos modos, son muy inferiores que los de la Europa de los 15. Así es como Eslovaquia se hizo con la factoría de Peugeot, inicialmente prevista en la República Checa. No resulta nada extraño que las empresas se deslocalicen precisamente hacia los nuevos países miembros. Pero hay que reconocer que el costo de la vida también es inferior en estos países con bajos salarios<sup>13</sup>.

En 1990, tras la caída del Comunismo, el Fondo Monetario Internacional guió a los países del Este a la transición hacia el capitalismo, incitando a privatizar y a crear fondos de pensiones privados. Por ello, toda la estructura de seguros sociales fue desmantelada o reducida al mínimo necesario. El 80% de las empresas fueron privatizadas y la corrupción alcanzó unos niveles hasta entonces desconocidos. Las nuevas élites se sentían atraídas por la UE con la esperanza de recibir subvenciones de Bruselas y, por otro lado, poder exportar la mano de obra que ya no encontraba empleo. Este sueño sólo se hace realidad muy parcialmente. La coyuntura negativa en Occidente ha incitado a los mayores contribuyentes —Alemania y Francia— a reducir su participación en el presupuesto de la Comunidad,

<sup>10</sup> Yárnoz, Carlos, “Desaparecen las Barreras Entre Este y Oeste” en *El País*, Suplemento: “El Difícil Puzzle de Europa”, Madrid, 2 de mayo de 2004, pp. 3.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Karol, K. S. “La Fractura Social en la UE Ampliada” en *El País*, Sección Internacional, Madrid, 24 de mayo de 2004, pp. 10.

además de las limitaciones a la libre circulación de los ciudadanos ya señalada<sup>14</sup>.

Polonia con sus casi 40 millones de habitantes, vale por sí sola casi tanto como los otros nueve nuevos miembros juntos. Pero este gigante dentro del pelotón de los nuevos socios de la UE es un enano económico comparado con los países de la Europa de los 15. Su producto nacional bruto representa menos de una tercera parte del de España, país de tamaño similar. Según un estudio de la *Economist Intelligence Unit*, Polonia necesitará 60 años para recuperarse de su retraso, a condición de registrar un crecimiento del 3,8% anual frente al 2% de los 15. El tiempo de dos generaciones. Para *Le Monde de l'Economie*, la apuesta actual sólo puede agravar la distancia que separa a los 15 de los 10 nuevos miembros. Dicho de otro modo, al proseguir la política liberal, los 10 nuevos miembros se sumergen en una sociedad dual en la que una minoría de ricos convive con una gran mayoría de desamparados, que no disponen del más mínimo colchón social<sup>15</sup>.

De acuerdo con datos de Eurostat (La Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas). En la Europa de los 25 el desempleo fue de 8,9% en abril de 2005. En esa fecha los menores índices registrados de desempleo fueron en Irlanda (4,2%), el Reino Unido (4,5% en febrero de 2005), Luxemburgo y Austria (ambos 4,6%), y Chipre (4,8%). Donde se registró el desempleo más alto fue en Polonia (17,9%), Eslovaquia (15,6%), Grecia (10,2% en diciembre de 2004), Alemania y España (ambos 10,0%). Véase el Cuadro 1 en donde se puede ver en orden ascendente el desempleo de la Europa de los 25 en abril de 2005<sup>16</sup>.

**Cuadro 1**  
**Desempleo (%) en abril de 2005 en orden ascendente**

Unión Europea (25)	8,9	Estonia	7,9
Irlanda	4,2	Bélgica	8,0
Reino Unido	4,5 Feb 05	Italia	8,0 Dec 04
Luxemburgo	4,6	República Checa	8,2
Austria	4,6	Lituania	8,5
Chipre	4,8	Finlandia	8,6
Dinamarca	4,9	Letonia	9,2
Holanda	5,0	Francia	9,8
Eslovenia	5,8	Alemania	10,0
Hungría	6,3	España	10,0
Suecia	6,3 Mar 05	Grecia	10,2 Dec 04
Malta	6,9	Eslovaquia	15,6
Portugal	7,2	Polonia	17,9

\* Fuente: Eurostat, 1 de Junio de 2005.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Eurostat. Euro-Indicators, Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1 de Junio de 2005.

Eurostat estima que en abril de 2005, 19.3 millones de hombres y mujeres estaban desempleadas en la Europa de los 25. Por otra parte y comparativamente en el mismo mes de abril de 2005 en los Estados Unidos el nivel de desempleo fue de 5,2% y en Japón fue de 4,4%<sup>17</sup>. Todos estos datos que hasta ahora hemos presentado nos hacen ver la difícil situación laboral de la Unión Europea y los retos a los que se enfrenta no nada más con la ampliación a los nuevos 10 miembros, sino con las futuras ampliaciones de países en condiciones similares a los nuevos que se acaban de integrar.

### El Estado de bienestar y los cambios en la estructura familiar

Los problemas en la actualidad del Estado del bienestar significan que las capacidades de los mercados y las familias para producir bienestar, sobre las que alguna vez se fundó la política pública han dejado de existir. Durante el periodo de auge del Estado del bienestar, se podía suponer que cualquier hombre, sin importar cuáles fueran sus capacidades o nivel de capacitación, era capaz de dar sostén a su familia por medio del salario y los beneficios sociales que recibía. También era posible suponer que la familia se ocuparía de la mayor parte de las responsabilidades relacionadas con el bienestar social, tales como atención de los ancianos y niños, porque existía el ama de casa dedicada por completo a su tarea. Hoy día, no podemos dar por sentados ninguno de esos hechos. La sumatoria de inestabilidad familiar, separaciones y divorcios, notable incremento de los "hogares atípicos" y las menores perspectivas de empleo y capacidad de generar ingresos de los trabajadores jóvenes da como resultado una transformación de la estructura de necesidades y riesgos<sup>18</sup>.

El hecho de que no se realicen las inversiones necesarias en servicios de guardería, licencias por maternidad e infraestructura para la atención de los ancianos puede resultar indirectamente costoso para toda la sociedad. Así como los hombres que abandonaban el ámbito rural y los que se licenciaban de las fuerzas armadas constituyeron la gran reserva de fuerza de trabajo que creó el alto industrialismo de la posguerra, las mujeres integran la gran reserva laboral con la cual se construirá la economía de servicios que hoy esta surgiendo. En relación con este as-

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Esping-Andersen, Gosta, *Op. cit.*, pp. 92.

pecto es posible observar una diferencia radical con el período de auge del Estado del bienestar. La declinación relativa de la capacidad de generar ingresos de los hombres (jóvenes) y su mayor riesgo de desempleo hacen que los ingresos aportados por la cónyuge se vuelvan decisivos en lo que respecta al bienestar familiar. La capacidad de asegurar un ingreso adecuado con que cuenta la familia convencional integrada por dos progenitores, en la que el hombre es quien gana el pan, es cada día menor. En una sociedad en donde la creciente inseguridad laboral y el aumento de la probabilidad de sufrir interrupciones en la continuidad en el trabajo, la presencia de dos personas que generen ingresos constituirá un elemento importante para amortiguar oscilaciones y una fuente de adaptación flexible frente a la creciente inseguridad individual en materia de empleo y bienestar.

Otra cuestión que tiene que ver con las mujeres trabajadoras, se relaciona con la nueva lógica de la fecundidad. Si bien hasta el momento no se han establecido con claridad los mecanismos que intervienen en este hecho, existen indicaciones de que las mujeres renuncian a tener hijos si el costo de oportunidad asociado en términos de posibilidades de desarrollo profesional es demasiado elevado. Si, como en Escandinavia (y, en menor medida en Bélgica y Francia) el Estado del bienestar baja el costo de oportunidad por medio de subsidios para guarderías o la provisión gratuita del servicio, además de programas generosos de mantenimiento de ingresos, las tasas de natalidad se elevan. Si no es así, como sucede en la mayoría de los países de Europa continental, cabe la posibilidad de que se establezca un equilibrio de baja fecundidad de largo plazo: las tasas en el sur de Europa rondan el 1.2% desde hace más de una década; en buena parte de Europa continental, varían entre el 1.3 y el 1.5%.<sup>19</sup>

Existen dos argumentos de peso para afirmar que tasas de natalidad tan bajas como las que acabamos de mencionar resultan problemáticas, tanto desde el punto de vista del bienestar como el de la eficiencia. Sobre la base de datos censales, se sabe que el hombre y la mujer medios desean ser padres de 2.2 hijos en promedio. Si en la realidad, el resultado alcanza tan sólo la mitad, entonces nos encontramos obviamente frente a condiciones de bienestar que están por debajo del nivel óptimo. En lo que concierne a la “eficiencia”, es indispensable contar con niveles de fecundidad adecuados para lograr equili-

brios demográficos de (muy) largo plazo. Uno de los grandes desafíos radica en encontrar el modo de romper un potencial de bajo equilibrio de la fecundidad y volver a niveles que respondan a los intereses individuales y colectivos. Entonces, los individuos y la colectividad social se encontrarían en mejores condiciones tanto en términos de bienestar como de eficiencia con niveles de fecundidad que se corresponden con los deseos de los ciudadanos, existen argumentos sólidos a favor de redistribuir los costos generados por los hijos. Un equilibrio de baja fecundidad amenaza la sustentabilidad futura del Estado del bienestar mismo y, sin duda, influirá en forma negativa sobre el desempeño macroeconómico<sup>20</sup>.

En una mirada retrospectiva, hoy podemos considerar que la época de posguerra fue bastante singular desde el punto de vista histórico: en esa época los cursos de vida alcanzaron un grado notable de homogeneización y estandarización. El hombre típico (el obrero manual estándar de la OCDE) empezaba su vida laboral a los 16 años y, con escasas interrupciones, continuaba trabajando hasta la edad jubilatoria de 65 años. Este hombre podía esperar morir algunos años después. Para las finanzas del Estado del bienestar, estas condiciones implicaban unos 45 o 50 años de aportes y muy pocos años de jubilación. La mujer típica trabajaba hasta que contraía matrimonio o daba a luz su primer hijo (a los 25 años, aproximadamente); una modesta proporción volvía a la actividad laboral una vez que los hijos abandonaban el hogar. La doble carga que debían asumir las mujeres en materia de atención y cuidados a menudo implicaba que, al llegar a los 50 o 55 años, tuvieran que hacerse cargo de los más ancianos. Lo que es evidente, es que las mujeres más jóvenes dejaron atrás el tradicional pasaje de la escuela al trabajo y, de allí, a la crianza de una familia<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Es importante admitir que la recuperación de niveles de fecundidad de reemplazo no producirá una gran diferencia en los que respecta a sostener las finanzas provisionales en el mediano plazo (digamos, hacia el 2030 o 2050), aunque si lo hará en el largo plazo (2080, por ejemplo). Las proyecciones demográficas (suponiendo que la inmigración y los niveles actuales de fecundidad se mantuvieran constantes) sugieren que, para fines de este siglo, la población de Italia se habrá reducido a la mitad. *Ibid.*, pp. 97-101.

<sup>21</sup> En una investigación hecha con mujeres Italianas en términos de matrimonio y nacimiento del primer hijo: mientras que las mujeres nacidas en la década de 1940 casi invariablemente daban a luz su primer hijo entre los 25 y los 26 años, las mujeres nacidas a mediados de la década de 1960 resultan, básicamente, impredecibles: existe tanta probabilidad

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 96.

Comparemos esos ciclos de vida lineales con el que hoy está pasando a ser la norma: un ciclo que se vuelve cada vez más fortuito pero, por sobre todo, muestra un nuevo ordenamiento. Hoy, el hombre prototipo suele hacer la transición de la escuela al trabajo entre los 18 y los 21 años, pero es probable que esa transición implique un período prolongado de búsqueda de empleo, combinado a veces con una serie de trabajos temporales. En el otro extremo de la vida, la edad de jubilación promedio ha bajado a 58 o 59 años, lo cual significa un período de actividad de poco más de 35 años. Sin embargo, la longevidad masculina y femenina aumentaron más de 10 veces, es decir que el período durante el cual se reciben pagos jubilatorios es de 15 años o más<sup>22</sup>.

La disminución drástica de la edad jubilatoria durante la última década constituye una causa fundamental de la mayor carga que hoy representa el gasto de jubilación y del creciente desequilibrio entre ingresos y erogaciones en los sistemas convencionales de reparto. Además, la productividad relativa de los trabajadores sin duda declina con la edad, y lo que constituye un incentivo que reciben las empresas para deshacerse de los trabajadores de más edad. En Francia, por ejemplo, los salarios de los trabajadores a los 60 años equivalen al 140% de la media; la mayoría de los países de Europa garantizan, al menos, que los salarios después de los 45 años no disminuyan. El incentivo para jubilar a los trabajadores de mayor edad se ve aumentado cuando prevalecen condiciones de cambio tecnológico rápido, en especial si la fuerza de trabajo más antigua está formada en su mayoría por integrantes poco calificados y con bajo nivel educacional en comparación con los trabajadores más jóvenes. Es obvio que este estímulo se verá fortalecido cuando: a) el costo relativo de los trabajadores mayores sea elevado; y b) leyes laborales estrictas prohíban los despidos. Todas estas circunstancias están presentes en aquellos países donde la jubilación anticipada se encuentra más difundida, como por ejemplo Francia, Alemania o Italia<sup>23</sup>.

de que sean madres a los 23 como a los 33. Es obvio que los cambios estándar en la vida se han tornado sumamente complejos y que implican el manejo simultáneo de una gran cantidad de parámetros, entre los que se incluyen casamiento, hijos, abandono del hogar paterno y búsqueda de empleo estable. *Ibid.*, pp. 102-103.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>23</sup> Las recientes olas de jubilaciones anticipadas se originan en una compleja combinación de factores. Por un lado, son consecuencia del mejoramiento del sistema previsional y la flexibilización de las normas

Si los actuales sistemas previsionales no se reforman y no se producen cambios profundos en lo referente a aportes, productividad, inmigración y fecundidad, mantener el *status quo* conducirá a un aumento drástico del gasto y déficit financiero. La fuente principal de futuras inequidades radica no tanto en la generosidad de los beneficios como en las consecuencias para la sociedad de no restringir la salida anticipada del empleo. El problema fundamental reside en que los integrantes de las generaciones por venir en edad activa serán cada vez menos, mientras que la población jubilada irá en aumento, lo cual es la doble consecuencia de matrimonios que fueron muy numerosos, producto de una explosión en los nacimientos, que hoy están envejeciendo, sumado a bajas tasas de fecundidad en las décadas pasadas<sup>24</sup>.

Los hombres franceses de 65 años de edad tienen una expectativa de 10 años de vida libres de minusvalías moderadas; en el caso de los hombres alemanes, la expectativa es de 12 años. Más aun, la tendencia es fuertemente positiva, lo cual significa que los futuros adultos de 65 años dispondrán de muchos más años sin experimentar algún tipo de minusvalía. En términos realistas, un hombre de 55 años de edad podría continuar trabajando por otros 15 a 20 años sin que esto implique penurias físicas.

## El reto de construir una Europa más social e igualitaria

El cambio económico y social que se encuentra en curso no nada más en Europa sino en todo el mundo, crea a su paso un conjunto de nuevas desigualdades, difíciles y tal vez

que establecen los requisitos jubilatorios de las décadas de 1960 y 1970, reformas cuyos objetivos eran mejorar los ingresos de los adultos mayores y hacer más flexible la salida del mercado laboral de los trabajadores discapacitados o minusválidos de más edad. Por otro lado, esa enorme cantidad de jubilaciones anticipadas también tiene su origen en la regulación del mercado laboral, el incremento de la seguridad laboral y los sistemas de pago basados en antigüedad que se pusieron en práctica en la década de 1960. *Ibid.*, pp. 103-104.

<sup>24</sup> El hecho de que hoy resurja la fecundidad no significa que el equilibrio demográfico se vaya a restaurar durante las próximas cinco décadas, sino en un futuro más lejano. Otra alternativa que se ha mencionado es la de permitir una tasa más alta de migración. Esta opción es poco realista. Las estimaciones de la OCDE (1988) indican que el incremento de la inmigración no tendrá más que una leve incidencia en el déficit proyectado. En cambio, elevar las tasas de participación entre quienes tienen 55 años o más constituiría un curso de acción alternativo mucho más eficaz. *Ibid.*, pp. 105-108.

imposibles de erradicar. En primer lugar, la sociedad del conocimiento que está naciendo fortalecerá las desigualdades que derivan de las capacidades intelectuales y cognitivas. Segundo, una estructura ocupacional basada en el sector de servicios estará acompañada de nuevas desigualdades salariales y de empleo. Una economía de servicios que busca alcanzar altos niveles de empleo implica una gran proporción de “Mcjobs”<sup>25</sup>, y el lento crecimiento de la productividad implica la caída relativa de los salarios correspondientes al extremo más bajo del sector servicios. Como tercer punto, los mercados de trabajo emergentes exigirán una flexibilidad mucho mayor; la posibilidad de desarrollar carreras laborales estables y lineales será escasa. En su lugar, los trabajadores enfrentarán la necesidad de llevar a cabo ajustes más frecuentes, como actualizaciones de conocimientos y cambios ocupacionales. El resultado neto es una economía en la cual no es fácil dar garantías de “igualdad” a todos los ciudadanos en todo momento.

La mayor parte de los Estados del bienestar, en distintos grados, han abrazado el principio de igualdad que promete de manera implícita “igualdad para todos, aquí y ahora”. Debemos conceder que el concepto original y rector de igualdad se encontraba más próximo a la noción socioliberal de igualdad de oportunidades: hasta la década de 1960 y 1970, existió la creencia difundida de que la reforma y la expansión de la educación proveerían los medios para lograr ese fin. A medida que se acumulaban los datos que mostraban que la educación como gran nivelador social había fracasado, la política se orientó hacia la redistribución activa.

No obstante, si la igualdad ha de permanecer como un objetivo primordial de la política de bienestar, debe ser formulada en términos de las oportunidades de vida de las que disponen las personas. La prueba de fuego del igualitarismo y la justicia no es si existen malos trabajos o salarios bajos. Tampoco tiene que ver necesariamente con cuántas personas ocupan puestos mal remunerados en un momento dado. Para la mayor parte de las personas, pasar un período en condiciones de pobreza o trabajando en un

pésimo empleo no significa que, inevitablemente, sus oportunidades de vida se vean afectadas en forma negativa. La cuestión crucial reside en que existan probabilidades de movilidad a fin de que los ciudadanos no se vean atrapados en esas condiciones de vida.

La mayoría de las personas (o familias) que viven en condiciones de pobreza o perciben salarios bajos en un momento dado salen de la pobreza en un momento en que se agrega un cambio positivo. Pero también, un núcleo considerable permanece atrapado en el desempleo de larga duración, la exclusión, la pobreza o pésimos trabajos. Y también sabemos que los conocimientos, la educación y las capacidades cognitivas —junto con variables menos tangibles como las redes sociales y el capital cultural— constituyen las mejores garantías en contra de la imposibilidad de salir de condiciones desventajosas y a favor de la movilidad. Los trabajadores con escasas calificaciones tienen mayor probabilidad de permanecer atrapados en condiciones de bienestar deficientes durante toda su vida. Cualquier estrategia de capacitación debe acompañarse con garantías de ingresos y recursos básicos. En síntesis, cualquier diseño de un nuevo Estado del bienestar deberá incorporar un fuerte compromiso con la igualdad. Para la sociedad por venir, la clase de compromiso que mejor se ajustaría sería un esquema que ofreciera garantías en materia de oportunidades de vida (en lugar de garantías de igualdad “aquí y ahora”), es decir, la idea de que dar a los ciudadanos una segunda y, tal vez, una tercera oportunidad constituyen una responsabilidad de la sociedad.

Ante lo que hasta aquí hemos mencionado podemos resumir algunas estrategias necesarias para enfrentar los desafíos para la construcción de una Unión Europea más social e igualitaria:

1. *Tiene que aflorar una nueva mano de obra.* Para mantener la proporción activos/pasivos en unas tasas razonables se ha de incrementar la tasa de empleo entre los trabajadores de más de 50 años y entre las mujeres.

2. *Habrà que imaginar de otra forma los ciclos vitales.* Desde luego, el periodo de formación deberá extenderse a lo largo de toda la vida y las condiciones de entradas y salida del mercado de trabajo, ni podrán ser tan rígidos como ahora, ni tan llenos de elementos discriminatorios contra las mujeres y los hombres de edad madura.

3. *Resulta imprescindible un nuevo contrato social entre hombres y mujeres, que les permita a ellas las mismas oportunidades y poder conciliar vida familiar y profesional.* Todo ello

<sup>25</sup> El término “Mcjob” (en inglés, “Mcjob”) designa un empleo para el cual se requiere un bajo nivel de cualificación y por el que se percibe un salario igualmente bajo. El término se originó a partir del tipo de puesto ofrecido en la cadena de comidas rápidas McDonald’s. *Ibid.*, pp. 115-116.

está demandado desde la más elemental justicia, y por una necesidad tan imperiosa como es levantar las maltrechas tasas de fecundidad. En caso contrario, las pensiones y el conjunto de la vida económica y social pagarán la factura de una sociedad patológicamente envejecida.

4. *Sumar y contar con todas las potencialidades.* Carece de todo sentido enfrentar lo económico a lo social, o lo privado a lo público, o unas generaciones con otras. El modelo social Europeo necesita del concurso y del desarrollo de todas las capacidades en un mundo que hay que ordenar desde la idea de cooperación mejor que desde la competencia feroz<sup>26</sup>.

## Conclusión

Los Estados miembros de la Unión Europea frente a los problemas que hasta aquí hemos mencionado están tratando de ofrecer a todos los jóvenes y adultos desempleados alguna oportunidad de empleo o formación antes de que pasen 6 o 12 meses desempleados. Se están introduciendo progresivamente medidas tendentes a mejorar los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, para ofrecer incentivos a favor de la incorporación a la vida laboral de mujeres y trabajadores con edad superior a 50 años. No obstante, esto parece insuficiente frente al gran reto que representan los cambios económicos y el problema estructural del desempleo en Europa, es necesario que los Estados miembros de la Unión puedan encontrar una forma de enfrentar la problemática del trabajo y del Estado del bienestar. La formación permanente debe ser el punto central de la estrategia de empleo, en un contexto de progreso técnico que incide significativamente en la organización del trabajo. Es preciso realizar avances en la adaptabilidad de trabajadores y empresas a las nuevas circunstancias de los mercados, en un contexto de globalización de las economías. En este sentido parece inevitable enfrentarse al reto de poder elaborar una estrategia en donde flexibilizar el mercado de trabajo no debería ser sinónimo de desmantelamiento del Estado del bienestar en Europa.

<sup>26</sup> Cercas Alonso, Alejandro, "La Europa Social que se está Conformando: Realidad y Perspectivas", en *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. Europa: Proyecto y Realidad*, Madrid, No. 123, Abril-Junio 2001, pp. 140-141.

La Unión Europea parece encontrarse nuevamente frente a la vieja necesidad de equilibrar empleo e igualdad social. Como ha ocurrido a través de la historia de las democracias capitalistas, surge el desafío de encontrar algún modo de reconciliar objetivos conflictivos de manera tal de obtener un resultado positivo. El objetivo principal de un Estado del bienestar es, sin duda asegurar el bienestar social de los ciudadanos. No obstante, puesto que el bienestar agregado es además una función de la riqueza económica, es claro que el criterio mínimo para definir el correcto funcionamiento de un Estado del bienestar será que ese Estado debe ser "favorable" al crecimiento, en el sentido que deberá ayudar a movilizar al máximo las capacidades productivas de la sociedad.

El Estado del bienestar es una parte fundamental, desde una perspectiva histórica, política y económica, del modelo de sociedad que la Unión Europea dice representar y potenciar. Por tanto, la necesidad de llevar a cabo las adaptaciones adecuadas para afrontar los problemas objetivos que se derivan del cambio en el contexto socioeconómico debe aprovecharse para consolidarlo, no para ponerlo en cuestión.

El proceso de integración Europea no debe implicar necesariamente una presión a la baja sobre el Estado del bienestar, existiendo de hecho determinados factores que realzan su importancia en este contexto (aumento del riesgo, efectos redistributivos, importancia de las instituciones del Estado del bienestar como factor de competitividad). Desde el punto de vista de los trabajadores, por otro lado, el sostenimiento de los sistemas de protección social contribuye a legitimar el propio proyecto de la Unión Europea.

El proceso de construcción Europea plantea el reto de si son capaces los Europeos de dar el salto cualitativo para construir la Europa política y la Europa social. En definitiva, si son capaces de construir la Europa democrática. Porque hasta ahora lo que han construido en términos reales es la Europa económica, la Europa del mercado, la Europa de la moneda única. Si se quedan únicamente en eso, tendremos una Europa estrictamente mercantil, donde sólo un sector de los ciudadanos Europeos, fundamentalmente aquel sector vinculado a la economía, a las finanzas, al empresariado, al negocio, será el que salga beneficiado en ese ilusionante proyecto que es el proyecto de cohesión de toda una región.

# Políticas laborales en España para los inmigrantes latinoamericanos

Francisco Sacristán Romero\*

Las políticas activas de empleo para el colectivo latinoamericano pretenden contribuir al incremento de las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de estos trabajadores tan ligados a la cultura española, combinando, al mismo tiempo, flexibilidad y seguridad en el empleo. Además, en términos macroeconómicos, la actuación selectiva sobre la oferta y la demanda, con medidas tales como el fomento de la iniciativa privada, la ayuda a la movilidad a sectores con suficiente demanda o la creación directa de empleo, permiten reducir los desequilibrios o desajustes en el mercado de trabajo.

**P**ara situar al lector interesado en esta parcela de la realidad jurídica actual de una forma lo más cercana posible a los objetivos que se pretenden conseguir en el desarrollo de esta cuestión relativa al concepto y características de las políticas activas de empleo enfocadas a los nacionales de los distintos países de Latinoamérica, es necesario empezar matizando que, desde un enfoque amplio, dichas políticas intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado. Así, entre las políticas activas de empleo, se podrían distinguir tres grandes grupos, a partir de la clasificación realizada por Sáez<sup>1</sup>:

1) Las que persiguen el desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda a través de medidas de diversa naturaleza.

2) Las actuaciones encaminadas a la mejora de los mecanismos de educación y formación a efectos de facilitar a los jóvenes una base de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos.

3) Las que tienen una directa conexión con la promoción del empleo.

En este contexto interesa especialmente analizar la combinación de medidas con relación a la orientación, formación y experiencia laboral. Además, respecto a las consecuencias jurídicas de tales políticas, hay que hacer un especial esfuerzo para adentrarse en la operatividad de los programas hacia la población-objetivo que constituye el colectivo de trabajadores inmigrantes.

Conviene recordar que en los países más desarrollados se ha registrado en los últimos diez años un notable aumento de las políticas activas de empleo destinadas a los colectivos con una baja tasa de colocación, entre los que se encuentran los inmigrantes.

Según Sáez, el grupo más importante ha sido el de los desempleados de larga duración (superior a un año) y que superan cierta edad, el segundo conjunto de colectivos se caracteriza por el de aquellas personas cuya experiencia laboral es muy pobre o incluso inexistente (marginados, personas con historial delictivo, inmigrantes y gente con baja cualificación) y el tercer grupo serían los jóvenes recientemente incorporados al mercado de trabajo. Otros grupos de segunda línea son los considerados como inactivos (especialmente se refieren a las mujeres) y los receptores de rentas sociales, a los que se

\* Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> Sáez, F., "Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España" en *Papeles de Economía española*, 72, pp. 309-325

empuja hacia el empleo como mecanismo de integración social.

Una vez realizada esta incursión general, es preciso destacar que para una de las instituciones españolas con más conocimiento y experiencia en esta materia, como es el Consejo Económico y Social (CES), estas políticas comprenderían dos grandes grupos de medidas, a saber:

1) Las destinadas a una actuación directa que incida sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económicos (bonificaciones, subvenciones, etc...) a la contratación.

2) Las que van dirigidas a la mejora sustancial y cualitativa de los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, el incentivo (o la supresión de obstáculos) a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso una más fluida información de este mercado (que es, por ejemplo, uno de los esfuerzos de los observatorios públicos de empleo).

En España, un estudio serio y riguroso de las políticas activas de empleo destinadas a los trabajadores inmigrantes debe partir de dos factores básicos en su configuración: su contextualización dentro del modelo adoptado por la Unión Europea y el alto grado de descentralización en las competencias, servicios y funciones que les atañen.

Las políticas activas de empleo pretenden contribuir al incremento de las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de los inmigrantes, combinando, al mismo tiempo, flexibilidad y seguridad en el empleo. Además, en términos macroeconómicos, la actuación selectiva sobre la oferta y la demanda, con medidas tales como el fomento de la iniciativa privada, la ayuda a la movilidad a sectores con suficiente demanda o la creación directa de empleo, permiten reducir los desequilibrios o desajustes en el mercado de trabajo.

Tomando como punto de partida y referencia esencial la vigente Ley de Empleo, Ley 56/2003, de 16 de diciembre, ya en la misma Exposición de Motivos se alude a que uno de los factores esenciales que han estado presentes en el entramado actual del mercado laboral español es el denominado por los redactores de la ley “fenómeno migratorio”, que sin lugar a dudas ha contribuido a una importante modificación cualitativa y cuantitativa del empleo en España.

Lo establecido en la Exposición de Motivos tiene continuidad en la misma Ley cuando el artículo 2, concerniente a los objetivos de la política de empleo, cita de forma específica al colectivo migratorio externo en su apartado g),

entendiendo que una de las metas de la Ley es la coordinación de la articulación de las políticas de empleo, teniendo muy presentes tanto a la inmigración interna como a la externa; estos aspectos van ligados a los principios de la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9.2 de la CE.

Además, este apartado g) del artículo 2 conecta con su apartado d), especificando que los inmigrantes se encuentran dentro del conjunto de colectivos en los que es preciso fomentar políticas destinadas a la integración laboral, dado que son grupos que presentan por las diversas características que concurren en ellos más trabas y problemas a la hora de encontrar empleo que el resto de ciudadanos. Entre estos colectivos, el artículo 2, apartado d), de la Ley de Empleo cita de forma específica a los “jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años”.

Una vez introducidas estas dos puntuales referencias significativas sobre el objeto de estudio, ubicadas en la Exposición de Motivos y el artículo 2 de la Ley, enfoco la atención al importante artículo 23 que delimita el concepto básico sobre el que pivota este trabajo y éste no es otro que el de “políticas activas de empleo”. En consonancia con el espíritu integrador que orienta a esta Ley de Empleo, se definen las políticas activas de empleo como “el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”.

De esta definición se pueden extraer algunas características básicas acerca de estas políticas activas de empleo que, desde mi perspectiva particular, serían las siguientes:

1) Se advierten tres ejes esenciales sobre los que descansarían estas políticas: *orientación, empleo y formación*.

En torno a estas tres líneas de actuación deberíamos tener presente el esquema mental de inserción del colectivo inmigrante en el mercado laboral español, puesto que se van a reproducir en la legislación específica que tiene como destinatarios principales a los inmigrantes.

Dicho esto, no podemos pasar por alto que para intentar acercarnos a las anteriores tres líneas de actuación, las medidas favorecedoras para integrar a los colectivos con más dificultades, no sólo para encontrar empleo, sino también para consolidar un puesto de trabajo estable y de calidad, deben acompañarse de un importante incentivo económico.

En este sentido, el actual Ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, recalca que “la cantidad destinada a políticas activas de empleo en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para el año 2005 es de 6.372,6 millones de euros, que supone un aumento de 462,3 millones, un 7,8%, con respecto al año anterior”<sup>2</sup>.

En el capítulo específico relativo a la integración laboral de los inmigrantes, el presupuesto que corresponde a la Dirección General de Inmigración se sitúa en unos 12 millones de euros, despuntando de una manera especial las transferencias que desde la Administración Central se harán a distintas instituciones autonómicas y municipales, que de acuerdo a lo comunicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, coparán tres cuartas partes del presupuesto.

2) Se alude en la definición sobre políticas activas de empleo a que éstas van enfocadas al grupo de “*los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores*”. Es pertinente, por ello, hacer una distinción entre dos grupos ya de entrada: a) Desempleados por cuenta propia o ajena. b) Trabajadores en lo relativo a su formación y recalificación para el empleo.

3) Fomento del ánimo de creación de empresas y de la denominada “*economía social*”.

Desgranado el concepto y características de las políticas activas de empleo, el artículo 26 de la Ley de Empleo se refiere a los inmigrantes como “colectivo prioritario” al que deben ir dirigidas las medidas de fomento del acceso y mantenimiento en el empleo.

## Las políticas activas de empleo en la Europa comunitaria

Partiendo del Tratado de Ámsterdam se incorporó el artículo 13 que establece que “el Consejo (...) podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”. Al amparo de este precepto, se aprobó en el año 2000 una Directiva muy relevante referida al establecimiento de la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en concreto, la Directiva 2000/78/CE. Así, en el considerando nº 9 de esta Directiva, se establecía que “el empleo y la ocupación son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportu-

nidades para todos y contribuyen decisivamente a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal”.

La normativa comunitaria es un fiel reflejo del trabajo realizado en el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en noviembre de 1997, en el que la Unión Europea dio un impulso muy importante y de una forma progresivamente integrada, a las políticas activas de empleo, como un desarrollo del nuevo Título de Empleo que se incluyó en el Tratado de Ámsterdam. La consecuencia jurídica que se deriva de todo este proceso es que las políticas activas de empleo en España vienen definidas en buena parte por las líneas y directrices generales que introduce la Unión Europea en el Derecho Comunitario.

Tres años más tarde de la reunión de Luxemburgo se celebró el Consejo Europeo de Lisboa, en concreto en marzo de 2000, en el cual se acordaron una serie de actuaciones relevantes tales como la definición de una estrategia global para el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento, que se ha venido denominando en el marco comunitario con el título de Estrategia de Lisboa. Dentro de ésta hay que realizar una especial mención a la denominada Estrategia Europea de Empleo, que se conoce con las siglas EEE. Este enfoque sobre el empleo en el ámbito de la Unión Europea intenta hacer una reordenación y ampliación de las diversas directrices para el empleo que se habían configurado como principios informadores para la política comunitaria, completándose con una serie de objetivos de tipo cuantitativo a diez años. Para la instrumentación de esta Estrategia Europea de Empleo, se definieron cuatro grandes pilares, en los que cada año se establecerían diversas directrices, debiendo ser desarrolladas éstas por los países miembros de la Unión Europea en políticas concretas, dentro de los sucesivos programas nacionales para el empleo con un período anual de actuaciones. En concreto, los cuatro grandes pilares son:

- 1) Mejora de la capacidad de inserción profesional.
- 2) Desarrollo del espíritu de empresa.
- 3) Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.
- 4) Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

En el contexto de este proceso que empezó en Luxemburgo en 1997, las sistemáticas revisiones de la EEE han

<sup>2</sup> Este dato está tomado de la publicación electrónica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, NIPO 201-04-014-X ISSN: 1577-189 X, 14 de octubre de 2004, Madrid.

llevado a la determinación de la necesidad de realizar un ejercicio de simplificación para ofrecer enfoques y orientaciones más generales, con una mayor determinación de las acciones prioritarias y responsabilidades que mejor están definidas. Así, en junio de 2003, se procede a una crucial modificación de la EEE para el período trianual 2003-2005, en el que las características más sobresalientes están construidas alrededor de unos puntos muy específicos, tales como la determinación de tres objetivos generales, cuya materialización pasaría por el cumplimiento de cuatro requisitos básicos que deben recogerse en la aplicación por parte de los Estados miembros de la EEE revisada, un menor número de directrices, reducido a diez y un período de vigencia de estas directrices a tan sólo tres años. De forma paralela, se han ido matizando un conjunto cada vez más amplio de indicadores cuantitativos para la medición y la evaluación de las políticas en las que se recojan estas líneas de actuación genérica.

Podemos vislumbrar que en el actual marco comunitario, uno de los efectos más clarificadores de la filosofía que encierra la Estrategia de Lisboa, es el de destacar el papel tan relevante que deben tomar las políticas activas de empleo en los países miembros de la Unión Europea. De acuerdo a la EEE, los Estados han ido elaborando cada año programas nacionales de acción para el empleo. Conviene mencionar que la actuación encaminada a la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores es la que concentra la mayor parte de las políticas activas del mercado de trabajo. A pesar que ese objetivo se haya dirigido en mayor proporción a la ordenación de programas y actuaciones ya existentes que para el diseño y la puesta en marcha de otros nuevos, sí es preciso mencionar que sobre dicho objetivo se han establecido las bases para el arranque de distintas medidas que tienen un reflejo en los denominados Planes Nacionales de Acción para el Empleo de nuestro país.

Tres de los fines de estos Planes se han enfocado a la incentivación de la participación en el mercado de trabajo, la potenciación de la búsqueda de empleo y la promoción de la igualdad de oportunidades.

En el diseño de este artículo interesa especialmente la directriz 7, destinada a la promoción activa y decidida de la integración de todos aquellos colectivos desfavorecidos por distintas causas en el mercado de trabajo y a enfrentarse de una manera eficaz a la discriminación que sufren.

En el camino indicado por esta anterior directriz, las acciones a favor de la integración de los colectivos desfavorecidos se destinan a actuaciones concretas en el campo de la educación y formación de jóvenes y adultos,

personas discapacitadas e inmigrantes. En el caso concreto que ocupa la atención de este artículo, o sea, el colectivo inmigrante, existen diferentes actuaciones para luchar contra su discriminación, que pasan por la elaboración de itinerarios integrados de inserción laboral que contemplen sus potencialidades y posibilidades de empleo de forma individualizada; por la formación de profesionales en el campo de la inmigración y por la regularización de la situación laboral de los inmigrantes que acrediten el desempeño de un trabajo durante al menos el período de un año.

En la atención particular al colectivo inmigrante son tres medidas específicas las que están previstas en el denominado Programa Operativo "Lucha contra la discriminación", cofinanciado por el Fondo Social Europeo, a saber:

1) Itinerarios integrados de inserción laboral para inmigrantes.

En esta apartado se toman en consideración las diferentes y variopintas características personales y laborales de los inmigrantes, con el objetivo de intentar el descubrimiento y la potenciación de las posibilidades de acceso al empleo desde un enfoque netamente individualizado. Este itinerario está formado por una serie de fases, a saber:

a) Diagnóstico de la situación, cuya herramienta esencial es una entrevista personal.

b) Formación previa, con instrumentos poderosos tales, como el aprendizaje del idioma español y de otra lengua específica oficial de la Comunidad Autónoma que se trate, además de un entrenamiento básico en habilidades sociales.

c) Orientación sociolaboral.

d) Formación ocupacional.

e) Apoyo al autoempleo.

f) Medidas de acompañamiento de tipo sociopedagógico, que se concretan en ayudas destinadas a gastos de guarderías y escuelas infantiles, ayudas para sufragar los costes de transporte y manutención para aquellos casos que se entiendan como más vulnerables, etc...

2) Formación de profesionales con dedicación exclusiva enfocada al colectivo inmigrante.

Se trata de impulsar medidas eficaces para dotar de una preparación teórica y práctica en materia de extranjería y recursos sociales existentes en las diferentes Administraciones Públicas de ámbito territorial estatal, autonómico o local, destinada a todos aquellos profesionales de los diversos organismos e instituciones públicas y privadas que trabajan directamente con los inmigrantes, con el objetivo esencial de su inserción en el mercado laboral.

3) Sensibilización, estudios y seminarios sobre el colectivo inmigrante.

El objetivo es alcanzar una efectiva concienciación social a través de la realización de campañas concretas y la realización de encuentros, jornadas y seminarios, intentando que en estos diferentes actos participen el mayor número de agentes sociales implicados en todo lo que constituyen las trabas esenciales que impiden la plena integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo español.

Las propuestas particulares que los dos Sindicatos españoles más representativos en el ámbito territorial estatal, UGT y CC.OO., entienden esenciales para hacer efectivos los objetivos de la Directriz 7 se centrarían en estos cinco puntos:

1) Desarrollo reglamentario de la Ley de Extranjería, dando cabida a la participación de los interlocutores sociales.

2) Establecimiento de unas normas claras y participativas para la determinación de los contingentes, teniendo presentes la situación nacional de empleo, el papel de los Servicios Públicos de Empleo, la articulación sectorial y territorial y la implicación de empresarios y organizaciones sindicales.

3) Dotación de medios y recursos suficientes a la Administración española en los países de origen de la población trabajadora inmigrante para la potenciación de la contratación en sus países de nacimiento y el establecimiento de planes de acompañamiento y de integración sociolaboral (lengua, derechos laborales, regulación colectiva, protección social, etc...)

4) Luchar contra las situaciones de explotación y desigualdad de las personas inmigrantes vinculadas a la irregularidad y al empleo sumergido, así como la promoción de los procedimientos de actuación coordinada entre las distintas Administraciones Públicas, incluida la Inspección de Trabajo, con el objeto de hacer emerger a la superficie el empleo irregular, con la persecución del fraude empresarial y asegurando la protección a los trabajadores que pongan en conocimiento de las instancias judiciales estas situaciones.

5) Definición de programas de integración social destinados a los inmigrantes en materia de educación, vivienda, servicios sociales, etc...

Bajando al terreno concreto de las distintas Comunidades Autónomas, la materialización de esta directriz 7 se concreta en las siguientes actuaciones:

*Aragón:*

- Ayudas a la contratación de trabajadores en riesgo de exclusión en Empresas de Inserción Laboral.

- Información, atención especializada y asesoramiento individualizado acorde a inmigrantes.

- Participación en la iniciativa comunitaria EQUAL potenciando la formación e integración de colectivos desfavorecidos.

- Ayudas a los empresarios para facilitar el alojamiento de trabajadores temporales e inmigrantes.

- Convenios con asociaciones de agricultores y cooperativas para la contratación de trabajadores temporales e inmigrantes.

- Convenios con entidades para la intermediación laboral con personas inmigrantes y sensibilización de las empresas.

*Asturias:*

- Plan de Formación para personas con discapacidad y amenazados de exclusión.

*Canarias:*

- Acciones para la integración de colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.

- Inserción laboral de inmigrantes.

*Cataluña:*

- Proponer oportunidades de integración a los colectivos con riesgo de exclusión del mercado de trabajo.

- Subvención global.

*Comunidad Valenciana:*

- Programa de Talleres de Formación e Inserción Laboral.
- Plan Integral de empleo para personas con riesgo de exclusión social.

*Galicia:*

- Incentivos a la contratación temporal e indefinida de desempleados en riesgo de exclusión social.

*Madrid:*

- Ayudas a empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social.

*Navarra:*

- Formación e inserción de inmigrantes.

*La Rioja:*

- Ayudas a la contratación estable, mínimo de un año, de trabajadores desempleados en riesgo de exclusión social.

Haciendo un repaso al conjunto de medidas específicas dentro del ámbito territorial autonómico, se percibe de una forma nítida que Aragón es la Comunidad Autónoma española que más programas y presupuesto regional destina a hacer posible la concreción de la directriz 7 en lo concerniente al colectivo inmigrante.

Por último, en el marco de la Unión Europea conviene hacer una especial mención a la conocida como iniciativa comunitaria EQUAL, que tiene como objetivo la cooperación transnacional para la promoción de una nueva metodología de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo existentes en relación con el mercado de trabajo. El objetivo de esta iniciativa, tal y como se contempla en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), de 5 de mayo de 2000, es el de “promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional”.

En el campo particular que centra el interés de este trabajo, EQUAL distingue dos propósitos diferentes para enfocar el alcance de la capacidad de inserción profesional:

a) Hacer posible a través de una serie de instrumentos y herramientas concretas el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren en mayor medida las trabas y obstáculos para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral.

b) Tomar medidas drásticas y eficaces para luchar contra el racismo y la xenofobia conectados al mercado de trabajo.

### **Ámbito de actuación español en las políticas activas de empleo**

Una vez perfiladas las ideas básicas del modelo comunitario que subyace con relación a las políticas activas de empleo, para afrontar una perspectiva adecuada de lo que ocurre en España, conviene no ignorar la configuración múltiple, tanto en los aspectos del diseño como en los de la ejecución, que provienen de la distribución de competencias entre la Administración Central del Estado y las 17 Comunidades Autónomas y las 2 Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en esta materia, y de la capacidad de las Administraciones locales de adoptar medidas de tipo complementario. Retrotrayendo la atención al tercer punto de este epígrafe, se veía que la actual y vigente Ley de Empleo tiene como objetivos fundamentales el de la armonización del modelo surgido de la distribución de competencias y garantizar la adecuada cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones y entre los agentes públicos y privados, que se encuentran implicados, para intentar en la medida de lo posible la movilización y optimización de los recursos disponibles al objeto de lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo.

Se puede constatar que la Ley de Empleo ha instaurado un concepto integral de política activa de empleo, diseñada como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas cuyos objetivos vienen determinados por el desarrollo de programas y medidas dirigidas a la consecución del pleno empleo, además de la calidad del empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y la reducción y debida protección de las situaciones de desempleo. Una de las consecuencias evidentes de la amplitud del concepto de política activa de empleo que se recoge en la vigente Ley de Empleo, es la imprescindible regulación de las competencias de cada una de las instituciones y organismos implicados en su diseño y ejecución, pero no ignorando en ninguno de los supuestos posibles a las Administraciones Públicas de carácter local en el desarrollo del conjunto de las políticas activas de empleo. En virtud de todas las circunstancias, es relevante el modelo del Sistema Nacional de Empleo, cuyos ejes esenciales de actuación se centran en un modelo de descentralización territorial y de coordinación funcional, en el que las finalidades se centren en el aumento progresivo de las tasas de intermediación laboral y en asegurar la aplicación de las políticas activas de empleo y de la acción protectora por desempleo, así como la ineludible garantía de la unidad del mercado de trabajo en España, su integración en el mercado único europeo y la libre circulación de los trabajadores.

Especificar que el Sistema Nacional de Empleo está formado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las diferentes Comunidades Autónomas. En el caso del Servicio Público de Empleo Estatal, hablamos de un organismo autónomo de la Administración General del Estado que tiene como fines esenciales la ordenación, desarrollo y seguimiento de la política de empleo. En lo concerniente a los servicios de las Comunidades Autónomas, decir que son los órganos o entidades a los que se encarga, en su correspondiente ámbito territorial, la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo.

Por último, dejar constancia que a partir del objetivo deseable de dotar de una mayor transparencia al mercado laboral, se establecen unos determinados principios comunes de actuación, tales como los de integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información, además de la existencia de un lugar común en la red telemática que haga posible el conocimiento de las ofertas y demandas de empleo y oportunidades de formación en todo el territorio español.

# El síndrome de la globalización: transformación y resistencia

Mittelman James, Ed. Siglo XXI, México 2002, pp. 372.

Jorge Salinas Cedillo\*

## ¿Beneficios de la globalización?

**E**s muy común escuchar el término “globalización” como equivalente de dinamismo, beneficios, democracia, oportunidad de negocios, de crecer, de ser o ambicionar ser un algo muy cosmopolita<sup>1</sup>. Esta visión de la globalización es muy limitada y no abarca respuestas a preguntas medulares del desarrollo de la globalización; ¿dónde se originan la oportunidad de los negocios? ¿en el uso de nuevas tecnologías? ¿o en el aprovechamiento rapiñero de retrasos históricos, culturales y locales de países débiles? ¿se puede hablar de un democracia global ante esta situación? ¿el crecimiento es igual para todos los países? Y aun más específico, ¿el crecimiento y beneficio esta destinado para estados y naciones o para transnacionales? ¿cuando empezó la globalización? Si bien es cierto existe un mayor beneficio social, éste se concentra en partes específicas del mundo, la flexibilización y transforma-

ción de la división mundial del trabajo dan como resultado una mayor polarización entre ricos y pobres.

Las anteriores son el tipo de respuestas a las que trata de responder James H. Mittelman, profesor de relaciones internacionales en la School of International Service de la American University en Washington D.C., estructurando su texto a través de un hilo conductor muy claro: la construcción de una nueva conceptualización de lo que es la globalización.

Así, el libro, de manera introductoria, redefine la globalización, no sólo desde una perspectiva de “oportunismo”, sino como un proceso de lucha y enfrentamiento entre las fuerzas del mercado y la pauperización del nivel de vida general de muchas partes del mundo y el de grupos vulnerables específicamente. Designa un nuevo significado al proceso de globalización como síndrome, pero no en el sentido médico de referencia a una patología, sino solo como “una serie de características de la condición humana dentro de la economía política global” (Mittelman, p. 16), resaltando el sentido de la construcción social de la misma al negarse a verla como una patología puesto que sólo es una serie de “ideas dominantes y un marco de políticas” que se ha venido adecuando y relacionando con las

características humanas; enseguida da algunas unidades básicas de entendimiento relacionadas con su concepto de globalización: *economía política global, estados, macro regiones, patrones subregionales, micro regiones, ciudades globales y sociedades civiles*.

A partir de la anterior introducción, entramos a la primera parte del libro, donde se reformula la división internacional del trabajo, relacionando problemas que a nivel mundial van de la mano con esta nueva división social del trabajo: *migración, pobreza global, migración, género y marginación*, tomando como análisis empírico-demostrativo la situación general de África y específicamente la de Mozambique. En la segunda parte redefine el concepto de “regionalismo”, como un elemento para globalizar pero también de resistencia a ésta. En la tercera parte enuncia el concepto de “resistencia a la globalización”, recuperando algunos rasgos constitutivos de este, como: *las guerras de movimiento, los contra movimientos enfocados en la autoprotección y los contra discursos*. Por último en sus conclusiones construye nuevos razonamientos a partir de la construcción de esta nueva visión de la globalización.

El prometido “análisis holístico multiestratificado” es más bien de alcance medio, ya que, como el propio autor lo reconoce, hacen falta muchos más actores globales y situaciones que salen del contexto del propio análisis. “El síndrome de la globalización: transformación y resistencia”, es un texto de fácil lectura y no por eso menos científico: plantea nuevos elementos de análisis para poder hacer de la globalización un objeto de análisis que, a pesar de estar engarzado en un largo periodo histórico (el desarrollo del capitalismo mundial), se nos presenta como algo muy contemporáneo.

\* Ayudante de investigación UAM Azcapotzalco.

<sup>1</sup> Entendido aquí como la idea de pertenencia y armonía con todo el universo social.

## Cuello blanco, corbata roja

Novela de Othón Quiroz

**C**uello blanco, corbata roja, es una espléndida novela que celebra el triunfo de la posibilidad. Primero que nada, de sí misma; de su existencia en el plano de la creación simbólica a partir de una condición genérica precisa, inequívoca, que además se corresponde cabalmente con una cumplida condición objetual. Celebramos aquí, entonces, su exitoso nacimiento, como novela propiamente dicha, al amparo de un consecuente trabajo editorial, limpio, sobrio, atractivo.

Esta afortunada correspondencia entre el mundo del autor y el mundo editorial es apenas el saludo de otras posibilidades que se van cumpliendo en distintos órdenes. El fundamental tiene que ver con el de la escritura como tal, con su régimen impuesto más allá del tema e incluso del autor; de sus ideas y obsesiones, de sus temas y propósitos. Se trata del régimen en que la escritura busca su razón de ser y define su relación con el mundo y con el lenguaje, con lo verídico, lo ficticio y lo verosímil, deambulando por esa zona habitada por la incertidumbre y por lo indeterminado, por lo que tiene que ver con la sensación, con el misterio, antes que con la realidad ya construida, ya dicha sobre el orden del mundo. Es en esa zona donde el escritor funda durante un buen tiempo “su casa de estar y no estar” (diría Marco Antonio Montes de Oca), en la más insondable soledad, frente a la página en blanco, contenedora del vacío, o bien, de la más contundente, neutra, opaca e inasible realidad. Es la posibilidad de habitar esa zona la que condiciona la posibili-

dad de ser del creador, del artista, del novelista, y es de ahí desde donde nos aborda en todo momento Othón, a través de su personaje, Antón Campos Zúñiga. Algunos pasajes son particularmente representativos de esta primeridad fundante, de este libre fluir de la magia más allá de los límites relacionales —diríase que burocráticos— del espacio y del tiempo. Cito uno donde el protagonista niño dibuja historias fantásticas en su cuaderno de forma italiana, para entretenerse en la oficina de su padre. Cito:

*Podía escenificar carreras de caballos, batallas imaginarias o pasajes de la historia que me hubieran impresionado. El enfrentamiento de dos caballeros medievales bastaba para desatar toda una epopeya sin límites históricos, en cualquier momento se incorporaban indios a uno de los bandos y vaqueros al otro. Al final, provenientes de países desconocidos, hacían su aparición los ejércitos del siglo XX. Había ataques aéreos mezclados con luchas cuerpo a cuerpo entre aztecas y españoles o luchadores técnicos y rudos, con máscara o sin ella, que ocupaban las dos planas del cuaderno. Luego de un primer desenlace venía la continuación, la reconstrucción y luego la revancha. La belicosa historieta podía durar horas. Entre las miradas y las sonrisas de las secretarías disfrutaba aquellas estancias ocasionales en el trabajo paterno.*

El emotivo episodio anticipa lo que luego ocurrirá en las oficinas del trabajo propio —similares a las del trabajo paterno— cuando Antón desarrolle una epopéyica defensa de los derechos sindicales de los trabajadores bancarios. Y será en estas luchas plagadas de de-

rrotas, traiciones, reduccionismos dogmáticos y toda clase de desgastes, donde resalte el perfil generacional que con notable convicción investiga la novela, y que se expresa como otra posibilidad: la de luchar sin perder el sentido del humor y del amor, desde el hedonismo, desde la clandestinidad honorable y de plano gozosa, desde una temperatura emocional no amolada por el resentimiento y la rabia —no obstante los reveses sufridos—, y desde un estado lúdico refractario a la solemnidad, a la lambisconería y grisura burocráticas, personificadas cual ninguno por el Sucio Lucio, antítesis de Antón y antihéroe logradísimo de la novela.

En el propio Antón recae la construcción de este tópico generacional, al ser él quien asume la más puntual representatividad. Antón es un tepiteño de origen y tlalpeño por adopción, hijo de madre otomí y de empleado federal congelado. Es un solitario social (o solitario-comunitario) que se autodefine como “apasionado amante, romántico militante, contador sin vocación y cronista burlón de pequeñas experiencias”. Encarnando la paciencia del Hippie y la politización del Yippie, se encarga cotidianamente de que Eros le gane siempre la partida a Tanatos —rock de por medio— disfrutando las cosas nimias de la vida, a la vez que largos y sesudos debates sobre una sociedad en efervescencia.

Su bondad fundamental quizá sea un efecto del caudal de posibilidades que se cumplen a lo largo de su muy aprovechada juventud, en la que el placer es la medida principal de las cosas. Desde una maravillosa pelirroja que se aparece como en sueños en un autobús gringo, hasta la última gran musa con quien emprende un viaje al Amazonas, las fantasías se cumplen una a una; las musas se entregan, casi todas, en medio de memorables reventones, de sublimes momentos de camaradería, de experimentos sociales que, como la comuna en la que vive largo tiempo, si bien, no son la

panacea sesentera, si se antojan como experiencias que valieron la pena. Y aún más, como opciones a repensar.

Con este cúmulo de vivencias logradas, aquí y ahora, de pequeñas pero muy importantes y muy sabrosas victorias, Antón va reivindicando los derechos del Sujeto —de la persona— frente a las Grandes Razones, absolutistas y totalitarias, que buscan anularlo en aras de una supuesta meta colectiva superior. Con ello, el autor nos sitúa con imaginación y originalidad en uno de los principales conflictos de la modernidad —el que enfrenta al sujeto con los absolutos— y ante a la que probablemente es su causa principal: la lógica dialéctica reductiva. Para enfrentar sus terribles limitaciones, compartidas por los poderes de un sistema fraguado en la corrupción, lo mismo que por una izquierda institucional asfixiada en su dogmatismo (ambos, muy bien radiografiados en la novela), Othón nos invita a una reflexión de gran vigencia. Cito a Othón:

*¿Puede un mundo fundado en la fragmentación reconstruirse? ¿No será que los anhelos que algunos pensadores y maestros nos heredaron nada tienen que ver con un avanzado proceso de separación de las partes de la vida humana, esa totalidad tan pregonada, no será una nueva trampa religiosa para embaucar románticos? Tal vez deberíamos mandar al carajo los deseos de unir lo disperso, y vivir cada momento por separado, intensamente, tal cual es, en una totalidad donde las partes sean tan independientes como las diversas facetas de cualquier ser polifrénico de esta era. ¡Uff! Qué gruexez.*

En la posibilidad del deseo siempre presente, la pequeña utopía suele cumplirse, o mejor debería decir, suele tener un lugar en el mundo. Para la generación de Antón, tiene sentido cuestionar trabajo, vida cotidiana, creencias, costumbres, convenciones sociales y, por supuesto, matrimonio, toda vez que propone opciones realizables. Deseo de por medio y sustentada por una riquísima educación sentimental (magistralmente recreada por el rockero Othón) esta generación tiene aún capacidad de asimilar los golpes y pegarse unas divertidas envidiables. Está muy lejos emocionalmente de la generación de la desesperanza, de la que busca en infinitas posibilidades de orgías y combinaciones sexuales no tanto encontrar pareja o parejas, como sí al deseo. Toda esa música, toda esa poética respaldando una cultura del deseo que imaginaba pleno al derribar obsoletos edificios culturales. Tal vez se trate de la última generación moderna —aún humanista en el sentido pleno y divertido del término— que acaso inspire hoy la lucha contra los hombres-máquina del post-humanismo, como en su momento lo hizo Antón contra las maquinarias del Ogro Filantrópico. Alguna belicosa historieta, como las del personaje niño, narraría encantada tal suceso.

Los avatares y vicisitudes de Antón tejen la trama argumental de la novela, pero ésta se conecta de manera orgánica con diversos tópicos, que el lector advertirá con deleite: la ciudad “de noche de tortilla de diamantes” desde los años sesenta hasta su reconfiguración física y simbólica después del terremoto del 85; sabores de bebidas, botanas y texturas femeninas (humanismo del bueno, insisto); la relación ambivalente con el Norte; sesudas reflexiones sociológicas; lances ensayísticos de temas variopintos; el rock; el propio lenguaje, con su versatilidad y riqueza metafórica.

Estos tópicos que se conectan entre sí en un árbol más que en un rizoma, convienen en un armado de novela histórica dedicada a una época muy reciente de nuestro país, con lo cual se suma a un conjunto importante de obras que constituyen una notable zaga novelística, relativa a la segunda mitad del siglo XX mexicano. Cuello blanco, corbata roja se integra a esta zaga con diversas aportaciones. La más evidente tiene que ver con la reconstrucción en nuestra memoria cultural de las luchas de los trabajadores bancarios, a través de una verosímil y atractiva combinación de historia y ficción, con un desenlace muy divertido. Otra aportación más tiene que ver con un rescate histórico de las ideas, marco de creencias y poética de ese tiempo, a partir de un abordaje que no escatimó el valor de la nostalgia como un sabroso almíbar que se consume con placer, bien dosificado, para evitar esa embriaguez de pasado de cuyos peligros advertía Nietzsche.

Como toda novela sería, ésta de José Othón Quiroz Trejo revela su paso por estaciones obligadas (Gustavo Sáinz, Parménides García Saldaña, José Agustín, Aguilar Camín, Paco Ignacio Taibo II, Gonzalo Martre, Saltiel Alatraste, Juan Villoro, Guillermo Samperio, Rafael Heredia, y otros más, claro) y por ello puede marcar su distancia y establecer su propia estación. Es un lugar que invita a quedarse, con el gratificante arte combinatorio de su lenguaje, fraguado con una prosa profundamente inspirada, de grandes despliegues metafóricos, intercalada con otra de altos registros descriptivos, que resalta al mezclar con oficio escritural en primera y segunda persona.

Representa para mí un gusto y un honor celebrar con Othón y con ustedes este triunfo de esta posibilidad, que lo es aún más por tratarse de un novelista que debuta como tal en un momento preciso, cuando tenía algo realmente muy interesante que decir.

Por Luis Rius Caso