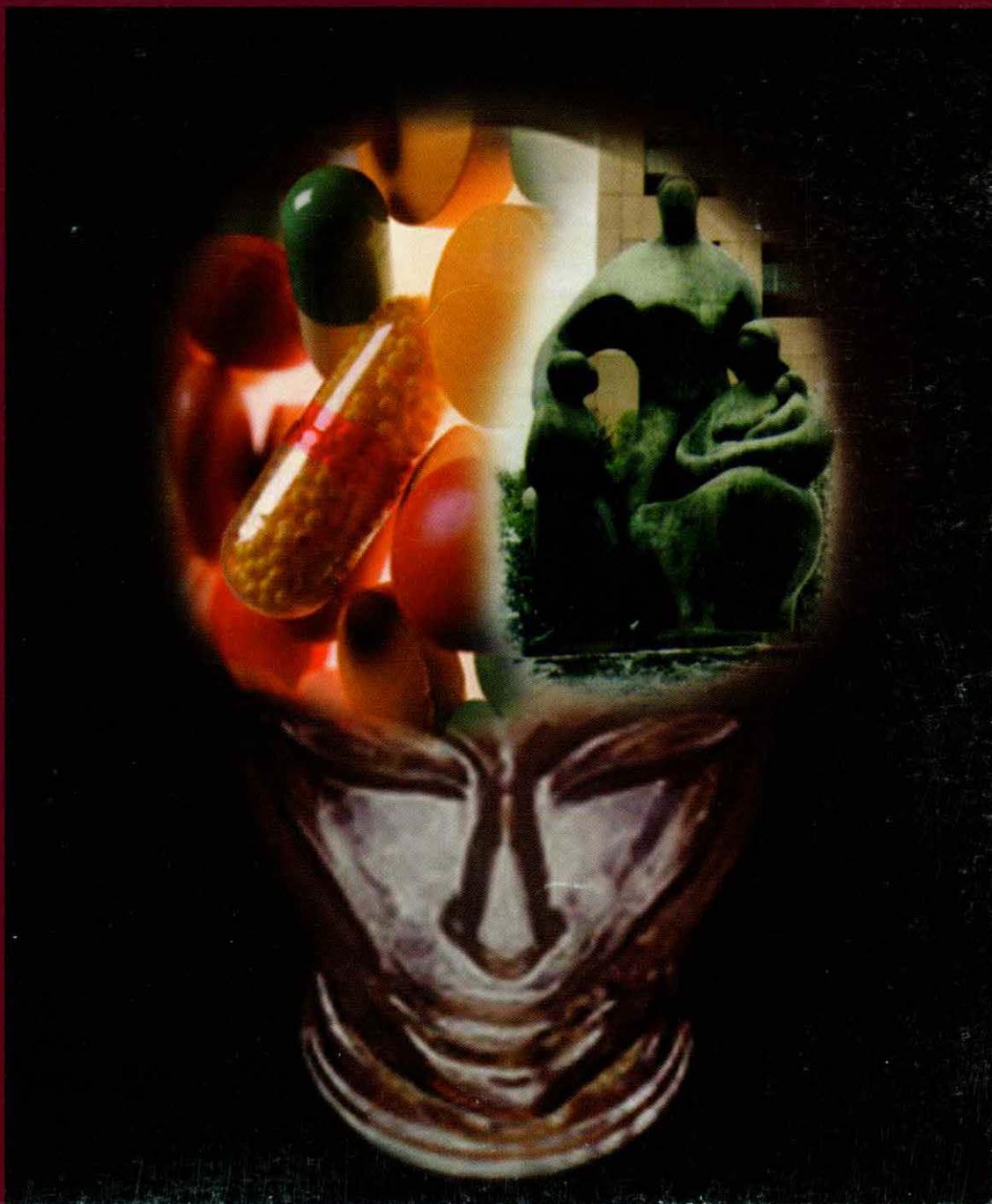


EL 107 Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

pública

Salud



ISSN 0186-1840
mayo-junio, 2001
año 17, \$ 35.00

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Azcapotzalco

Presentación

Los sistemas de salud que organizó el siglo XX constituyen un episodio en la historia de la humanidad. No es fácil establecer dónde empiezan y dónde terminan. Son, para decirlo canónicamente, “ciudades dentro de la ciudad”: cosmos, universos, vida en las noches y oscuridad al amanecer. Son permanentes y, tal vez, dueños de un tiempo propio.

Para atender a una población mundial de seis mil millones de almas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha calculado que, al iniciar los años noventa, estos sistemas empleaban a 35 millones de personas. Hoy por hoy, representan uno de los sectores más grandes de la economía mundial. La Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma que, para 1997, el gasto mundial en atención sanitaria alcanzaba 8% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, algo así como 2, 985 billones de dólares.¹ Pero los recursos de los sistemas se distribuyen de manera muy desigual. Según la OMS: “los países de ingresos bajos y medianos representan sólo 18% de los ingresos mundiales y 11% por ciento del gasto sanitario mundial (250 000 millones de dólares, o sea, 4% por ciento del PIB en esos países). No obstante, 84% de la población del mundo vive en estos países y sobrelleva 93% de la carga de morbilidad del mundo”.² Tan sólo *Medicare*, el programa público que protege a 39 millones de adultos mayores en Estados Unidos, ya constituye en el 2001 el 2.2% del Producto Nacional Bruto (PNB) y crecerá al 5 y 8.5% para los años 2035 y 2075, respectivamente.³ Y el decurso del siglo XXI se antoja aún más inquietante. Por supuesto que siempre será del todo oportuno preguntar: ¿están en efecto esos vastos sistemas de salud y la plétora de sus recursos al servicio *del paciente* y su *médico*? Al respecto resulta interesante conocer la voz del discurso Vaticano reciente: “En estos últimos tiempos ha progresado mucho y muy significativamente en la sociedad civil todo lo que se refiere a la salud de los hombres. De otra parte, el mismo acceso a la asistencia y a la atención sanitaria, que ya está reconocido como un derecho propio de los ciudadanos, se ha generalizado: lo que ha supuesto la ampliación de las estructuras y de diversas instituciones sanitarias (...) Este amplio y complejo sector atañe directamente al bien de la persona humana y de la sociedad. Por esto precisamente plantea cuestiones ineludibles y delicadas, que afectan no sólo al aspecto social e institucional, sino también a la índole ética y religiosa, ya que se ven implicados fundamentales sucesos ‘humanos’, como son el dolor mismo y la enfermedad, así como la muerte unida a los interrogantes sobre la función de la medicina y la misión del médico en relación con los enfermos. Las nuevas metas, pues, que ha abierto el progreso de las ciencias y sus posibles aplicaciones técnicas y terapéuticas, tocan los ámbitos más delicados de la vida en sus mismas fuentes y en su significado más profundo”.⁴

¹ Organización Mundial de la Salud, *Informe sobre la salud en el mundo, 2000*, p. 7.

² *Ibid*, p. 8.

³ Robert Pear, “Trustee extend solvency estimates for 2 benefits”, en *The New York Times*, 20 de marzo, 2001.

⁴ Juan Pablo II, *Pastoral de Salud*, pp. 6 y 7.

México no es la excepción. Hay quien estima que los flujos económicos que rodean al sector salud alcanzan hasta 5.6% de Producto Interno Bruto (PIB). Este monto, ciertamente nada despreciable, podría crecer sensiblemente en el mediano plazo. Tanto el clima zedillista de “reformas” como el “gobierno empresarial” que trajo el foxismo así parecen anunciarlo. Justo es reconocer que no es infrecuente la opinión de que los administradores *no médicos* del Sistema Nacional de Salud han quedado regularmente a la zaga del reto que él plantea. Sobre todo, a lo largo de los tres últimos sexenios del priísmo (1982-2000) y, hasta donde alcanzamos a vislumbrar, también en el primero de la alternancia: el de Fox.

Convocados por el Comité Editorial de *El Cotidiano*, nueve autores familiarizados con el cosmos de los sistemas de salud —y en más de un sentido también encariñados con él— han preparado *exprofeso* para esta entrega cinco materiales que, estimamos, reúnen cinco *posibles* entradas, todas ellas asaz sugerentes y provocadoras. A diferencia del proceder habitual de las revistas especializadas del tema, evitamos solicitar cualquier especificación y/o restricción de formato para los autores, convencidos de que su entera libertad o simple preferencia para elegir el área y tratamiento de su especialidad, habría de traducirse en abordajes frescos, actuales y relevantes, tal y como en efecto aconteció.

Alfonso S. González Cervera y Rosario Cárdenas “muerden” la atractiva manzana del proceso de *envejecimiento de la población mexicana y su impacto sobre los servicios de salud y la calidad de vida*. Sus conclusiones son inequívocas: “la creación de servicios de salud adecuados para la población en edades avanzadas y la reorganización de los ya existentes, es perentoria”. Dafna Feinholz y Héctor Dávila se anticipan al *Informe Mundial sobre la salud, 2002* de la OMS al ocuparse del *concepto de riesgo en salud*. De manera general, su trabajo sugiere que: “éticamente, cada momento de la vida es único y libre, conlleva siempre la deliberación y la opción valorativa y, por ende, el riesgo”. Gustavo Leal F. y Carolina Martínez problematizan y cuestionan el espíritu de “protección a los pobres” que contiene el *Informe sobre la salud en el mundo, 2000 de la OMS y su directora, la Dra. Brundtland* que, por cierto, fue elaborado por Julio Frenk, ahora secretario de Salud del foxismo. Señalan que “a través de un lenguaje gerencial aderezado con lecturas ‘sitémicas’ de los servicios de salud y su ‘desempeño’, los pobres aparecieron en la ‘nueva agenda mundial de la salud’. Pero ¿se trata de una agenda bienintencionada? ¿ganan algo con ella los pobres?”. Patricia Ravelo y Sergio Sánchez incursionan en un tema fundamental y escasamente tratado: el del sindicalismo en el sector salud. Toman como caso *las movilizaciones de los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) desde 1989 y hasta nuestros días*. En su opinión, éstos episodios “y sus efectos en el IMSS y en el SNTSS, explican en buena medida los procesos que se han vivido en el sector, así como la orientación de la acción sindical actual, uno de cuyos ejes es la defensa de la seguridad social y del Contrato Colectivo de Trabajo”. Finalmente, Víctor Zurita ilumina un área novedosa: *la farmacoeconomía como herramienta potencial en la toma de decisiones*. Después de organizar algunas de las virtudes que se sintetizan en la evaluación económica que esta especialidad facilita, Zurita no duda ni un instante en transmitir una de las más robustas críticas que se han levantado en su contra. Siguiendo a Doubilet, queda claro que hay “baja credibilidad en estudios realizados por farmacéuticas, sobre todo porque se asocia cierta relación entre los resultados y el financiamiento que proviene de estas industrias. Este ha sido un problema importante debido a que los agentes económicos más interesados en farmacoeconomía son precisamente los laboratorios”.

Como gustaba decir Jorge Luis Borges: ojalá seas el lector que estos artículos aguardaban.

Gustavo Leal F.
Carolina Martínez S.
Coordinadores del número

Los servicios de salud y la calidad de vida ante el envejecimiento de la población mexicana

Alfonso S. González Cervera*
Rosario Cárdenas*

El objetivo de este artículo es invitar a la reflexión sobre las posibles consecuencias que en un futuro no muy lejano puede llegar a tener la consumación de la transición demográfica en México, particularmente en lo que se refiere al envejecimiento de la población y lo que ello podría significar en términos de la utilización de los recursos para la salud. Para ello, se revisan las características de la transición demográfica, en especial los cambios que devienen en fecundidades por debajo del nivel de reemplazo, y el aumento de la población en edades avanzadas, enfatizando las consecuencias que este proceso puede tener para la calidad de vida.

El hecho de que cada vez más gente en casi todo el mundo, esté sobreviviendo hasta edades avanzadas (65 años y más), ha motivado la discusión académica y política, particularmente en los países industrializados, donde este fenómeno ha tenido lugar desde hace décadas. Si bien una mayor longevidad indica un estado de salud mejor, y también que la gente tiene mayor oportunidad para desarrollar sus habilidades potenciales y buscar el logro de sus expectativas, también implica el surgimiento de nuevos problemas individuales y colectivos. En sociedades como la mexicana las llamadas de atención al respecto son relativamente recientes y escasas, pero la complejidad y el largo alcance en el tiempo que tiene esta cuestión, las hacen apremiantes.

En lo referente a la dinámica de la población, el cambio histórico más importante que ha sufrido la mayor parte del mundo es el

que se conoce como “transición demográfica”. Esta consiste en el proceso por el cual se pasa de altas tasas de mortalidad y de fecundidad a otras mucho más bajas. En el inicio, cuando las tasas están al máximo, o cercanas a él, la reproducción de la población no puede variar demasiado, pues por un lado está en el límite biológico superior, y por el otro debe responder a las contingencias que le presenta la mortalidad, la cual, aún cuando se encuentra en niveles altos, al resultar de condiciones sociales y ambientales desfavorables, que en cualquier momento pueden empeorar, lo que implica modificaciones abruptas al alza (epidemias, crisis de mortalidad); en esta etapa inicial, con una mortalidad fluctuante y una fecundidad relativamente constante, la dinámica de la población depende fundamentalmente de los cambios que se den en la primera.

Por el contrario, cuando al final la mortalidad y la fecundidad han llegado a niveles mínimos, es aquélla la que permanece relativamente constante, pues el control que la so-

* Profesores-investigadores, Departamento de Atención a la Salud, UAM-Xochimilco.

ciudad ejerce sobre el proceso de salud es tal que, sólo de manera muy ocasional permite variaciones notables; por su lado, la fecundidad puede sufrir cambios que, aún cuando numéricamente no parezcan mayores, dados los bajos niveles de reproducción, llega a ejercer la influencia más importante sobre la dinámica de la población.

En ambos extremos el crecimiento demográfico es lento, nulo, o incluso negativo, pero bajo condiciones sociales totalmente opuestas: en el inicio, la población está sujeta a cambios sobre los cuales puede ejercer, si acaso, poco control; al final, por lo regular la población se encuentra en condiciones sociales y ambientales que le permiten un mayor dominio de los procesos que le afectan.

La experiencia más generalizada ha sido que la mortalidad disminuya previamente a la fecundidad, es decir, que durante un cierto periodo, el saldo entre defunciones y nacimientos sea positivo: nace más gente que la que fallece. Las poblaciones sufren un crecimiento considerable, hasta el momento en que, iniciándose el descenso de la fecundidad, y llegando ésta a los mismos bajos niveles que la mortalidad, el crecimiento se detiene. A tal momento se le conoce como una transición demográfica consumada.

Como consecuencia de estos cambios, la estructura de la población, de acuerdo a la edad, se modifica notoriamente, pues en las primeras etapas, cuando los nacimientos son muchos y las defunciones también, lo que predomina es una población constituida por gente joven, ya que la supervivencia media es breve, y son pocos los que alcanzan edades avanzadas. Mientras que en las últimas etapas, al disminuir los nacimientos y aumentar el tiempo de vida, la proporción de gente en dichas edades se incrementa de manera considerable.

Por estas circunstancias, la transición demográfica tiene repercusiones sociales de la mayor importancia pues implica cambios profundos en las relaciones que se dan entre los distintos

grupos de población, es decir, entre las distintas generaciones que la constituyen, obligando a modificaciones sustanciales de la manera en que la sociedad se organiza.

Transición Demográfica en México

La población de México no ha sido excepción en términos de la transición demográfica, incluso cuando, como todas las poblaciones, ha tenido sus particularidades.

La mortalidad de México inició su descenso al término de la década de los años 1940 e inicios de los 1950, mientras que la fecundidad empezó a disminuir en los últimos años de la década de 1960, y particularmente a partir de la de 1970. Así, la mortalidad general bajó desde una tasa aproximada de 15 defunciones por cada 1,000 habitantes en 1950, a 8.8 en 1970. Esto dio oportunidad para que la pobla-



FOTO: CLAUDIA HERNÁNDEZ RAMÍREZ

ción creciera entre estos años a tasas superiores al 3 por ciento anual, duplicándose durante el mismo periodo.¹

Todavía en los años más recientes, la mortalidad ha continuado descendiendo: entre 1990 y 1999, la tasa (estandarizada) bajó de cerca de 5 defunciones por cada 1,000 habitantes a 4. Todo ello ha significado que la esperanza de vida al nacer (el número promedio de años que una persona puede esperar vivir al momento de nacer, bajo ciertas condiciones de mortalidad observadas) se haya incrementado durante el último período referido, de 68.8 a 72.7 años (se estima que en 1950 esta esperanza debió estar cercana a los 41 años).²

A partir de los años 1970, la fecundidad también empezó a disminuir. La tasa global de fecundidad (el número promedio de hijos que una mujer puede esperar tener durante toda su vida fértil, bajo ciertas condiciones de reproducción observadas) se redujo de 6.11 a 2.48 hijos por mujer entre 1974 y 1999. Esto provocó que el crecimiento natural de la población disminuyera de 3.2 a 1.8% anual, implicando que el tiempo de duplicación de la población aumentara de 22 a aproximadamente 39 años. Las mediciones hechas indican que la disminución de la fecundidad se ha modificado, habiendo sido más intensa durante los diez primeros años (1974 en 1984) que en los 15 posteriores.³

Estos factores combinados, la mayor longevidad de la gente y la menor reproducción, han tenido como consecuencia que la estructura por edad de la población también haya comenzado a cambiar. Así, mientras que en 1970 la población de 65 años de edad o más representaba el 3.7% del total, para el año 2000 se calcula en 4.7%. Aún cuando este cambio no resulta impresionante a primera vista, si consideramos el porcentaje de población en edades avanzadas en los países industrializados (alrededor de 15%), se puede entrever que el cambio en 1 punto porcentual no deja de ser importante, particularmente cuando se ha-

bla de volúmenes grandes de población, como en México. De acuerdo con las proyecciones “programáticas” (las que serían deseables, o que se pretende alcanzar, conforme a las políticas de población establecidas) el envejecimiento de la población se acelerará durante la primera mitad del siglo XXI. En realidad, ya ahora México, como muchos otros países en desarrollo, presenta una tasa de crecimiento de la población de 65 años y más de 2.6% anual, y de 3.7% para los de 80 años y más, sustancialmente más altas que las de la mayoría de los países industrializados, por ejemplo Japón, en donde las respectivas tasas son de 1.6 y 2.4.⁴

México no ha consumado aún su transición demográfica. Si comparamos con países que ya lo han hecho, podremos observar que queda un camino que recorrer. Por ejemplo, Japón alcanzó una esperanza de vida al nacer de 81 años (8 más que en México) en el año 2000, y una tasa global de fecundidad de 1.3 hijos por mujer (aproximadamente 1.2 menos que en México). Cifras similares pueden encontrarse en los países de Europa occidental y, en general, en los industrializados. Ello se ha manifestado en altas proporciones de gente con edades de 65 años o más (17% en Japón, poco más del triple que en México).⁵

Cabe señalar que los niveles de fecundidad en tales países se encuentran muy por debajo de lo que se conoce como “nivel de reemplazo”, es decir, el número promedio de hijos que una pareja debe tener para ser relevada en la población cuando fallezca, manteniendo el crecimiento en cero. Este nivel comúnmente está alrededor de 2.1 hijos en promedio. Puede verse, entonces, que las poblaciones en los países industrializados se encuentran ante un problema mayor: el decrecimiento, acompañado de un envejecimiento acentuado. Aún cuando esto no vaticina por necesidad lo que pueda suceder en México, sí constituye un punto de referencia interesante para la reflexión que sobre el futuro de la población pueda hacerse.

¹ Alba, Francisco. *La población de México: evolución y dilemas*. México, El Colegio de México, 1977.

² Consejo Nacional de Población. *Proyecciones de la población mexicana, 1996-2050*, México, 1999.

³ Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica de México, 1999*, México, 1999.

⁴ Yi, Zeng y George, Linda. “Family Dynamics of 63 Million (in 1990) to more than 330 Million (in 2050) Elders in China”, *Demographic Research*, vol. 2, article 5, (www.demographic-research.org/Volumes/Vol2/5).

⁵ Population Reference Bureau. *2000 World Population Data Sheet*. Washington, D.C., 2000.

Transición y salud en edades avanzadas

La transición demográfica siempre va acompañada por una modificación en las causas que provocan la mortalidad. A esto se le conoce como “transición epidemiológica”. En nuestro caso, se ha pasado del predominio de las enfermedades transmisibles al de las crónicas y degenerativas, lo que puede considerarse como una fase final de esta transición, aunque no del todo completa. Este cambio puede atribuirse a factores tales como la urbanización, a la que se asocia el mayor acceso a servicios (agua potable, drenaje, luz eléctrica), y el uso masivo de la tecnología médica (vacunas y antibióticos).

La información disponible muestra que a partir de 1970 se consolida la transformación del perfil de mortalidad por causas iniciado en décadas anteriores, hasta llegar a lo observado actualmente, donde una de cada seis defunciones es debida a enfermedades del corazón (15.6%), y alrededor de una de cada diez, a tumores malignos (12%), o a diabetes mellitus (10.2%); es decir, estas originaron una de cada tres defunciones registradas en 1999. En contraste, las enfermedades transmisibles ocasionaron menos del 10% del total de las defunciones registradas en el mismo año.⁶

Lo anterior, combinado con el proceso de envejecimiento, tiene profundas implicaciones para el sistema de salud, particularmente porque las necesidades de atención que ello conlleva se han modificado, y existe una ausencia de programas preventivos eficaces que disminuyan el efecto discapacitante de las enfermedades ahora predominantes en los grupos de edad más avanzada.

La información acerca de la mortalidad en este segmento de la población muestra características semejantes que las referidas para el total de la misma, aunque más acentuadas, puesto que para 1999 las tres causas mencionadas arriba (enfermedades del corazón, tumores malignos, y diabetes mellitus) contribuyeron con el 48% de las defunciones.

Otra característica de las enfermedades no transmisibles es su duración, pues por lo

⁶ Secretaría de Salud. Bases de datos electrónicas de mortalidad. México, 1999.

regular son condiciones que acompañan a la persona hasta el momento en que fallece. Este aspecto es fundamental para entender el impacto que dichas patologías tienen, tanto en las condiciones de salud, como en la calidad de vida. Baste señalar, como ejemplo, que las enfermedades cardíacas diagnosticadas tardíamente se asocian con reducción en el desempeño laboral y personal; que la diabetes mellitus no controlada deviene en complicaciones que afectan diversos órganos y sistemas, pudiendo llegar a situaciones como la amputación de miembros, o a la ceguera total; y que los tratamientos de los tumores malignos pueden afectar gravemente los órganos involucrados o causar su pérdida total.

Una forma indirecta de apreciar el impacto potencial de este tipo de enfermedades sobre las condiciones de salud de la población es por medio de la edad al diagnóstico. En general, la información sobre casos nuevos de estas enfermedades muestra que el reconocimiento de su inicio y de su presencia se hace a edades muy jóvenes. Por ejemplo, el 24.4% del total de casos nuevos de diabetes mellitus, el 23.3% de los de hipertensión arterial, el 10.2% de los de enfermedad cerebrovascular, y el 14.1% de los de enfermedades isquémicas del corazón, diagnosticados en 1999, correspondían a personas de entre 25 y 44 años de edad.⁷ Esto implica que estas personas, si logran sobrevivir hasta edades avanzadas, llevarán con ellas una carga importante para su salud y su bienestar.

Servicios de salud para ancianos

Aunque está claro que, dadas las características peculiares de este sector de la población, los servicios de salud para los ancianos tienen requerimientos especiales, es más importante reconocer que una atención adecuada debe incluir también los servicios sociales. Lo que hace que la atención a los ancianos sea especial, según lo que se ha encontrado en estudios europeos, son las condiciones de vida de menor calidad que el común de la gente, la soledad, las dificultades para las relaciones

⁷ Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica/Dirección General de Epidemiología/Secretaría de Salud. México, 1999.

interpersonales, la pobre salud mental y física, y la deteriorada capacidad funcional. Debe insistirse que estas cuestiones no son una mera lista que trate de abarcar todos los aspectos de salud y bienestar, sino que en el anciano adquieren un papel central, básico, y cotidiano. Por lo tanto, estos servicios, en conjunto, deberían ser de tipo preventivo, de apoyo, de rehabilitación, y de protección.⁸

De hecho, se ha visto que en aquellos países las necesidades más frecuentes están en relación con los trabajos domésticos, la atención personal (servicios de apoyo y de enfermeras), y labores de integración social (creación y mantenimiento de contactos sociales). Sin embargo, en la mayoría de los países los servicios de salud son más comunes que los sociales, de hecho, estos son en muchas ocasiones totalmente inexistentes, lo que impide poder ofrecer una atención integral.

De otro lado, estas experiencias europeas han mostrado que los ancianos utilizan los servicios 3 o 4 veces más que lo que se podía haber esperado, de acuerdo a la proporción que este grupo representa del total de la población y, además, las necesidades son mayores entre los de mayor edad.

Todo lo anterior puede volverse aún más crítico en las poblaciones rurales, entre las que la ausencia y la deficiencia de los servicios son más notables, y en las que los ancianos tienen una mayor dependencia del grupo familiar el cual, a su vez, se verá mermado por causa de la transición demográfica, haciendo que el soporte familiar de los ancianos se convierta en una carga cada vez más pesada.

Lo importante es la cuestión de cómo se pueden dedicar los limitados recursos de la sociedad a la satisfacción de las necesidades de los ancianos, al mismo tiempo que se pueda atender las del resto de la población. Por esto mismo, se ha sugerido que ello no puede lograrse en su totalidad por medio de los servicios oficiales o públicos, sino que el contacto social con la familia asume un papel de importancia central y tal vez, insustituible. Algunos entien-

den esto como un intento de los gobiernos por deshacerse de la responsabilidad del cuidado del anciano; sin embargo, un análisis detenido puede mostrar que el entorno familiar siempre presentará ventajas para el cuidado de sus miembros comparado con cualquier acción que se tome en el ámbito público. De otro lado, y más importante, es urgente señalar que el problema se vuelve más grave cuando se está viendo que la transición demográfica, al manifestarse en una aguda disminución de la fecundidad, implica la reducción de la familia, y en niveles muy bajos, el hecho de que no haya hijos, por lo cual no hay quienes puedan hacerse cargo de los ancianos. Así, la necesidad de servicios, y sus peculiaridades, están íntimamente relacionada con las condiciones sociales, políticas, económicas, y culturales de cada sociedad.

Conclusiones

Ante el envejecimiento de las poblaciones, se impone reflexionar sobre el afán, tan propio del ser humano, de vivir durante más tiempo. Lo primero que podría preguntarse es si lo verdaderamente importante reside en vivir más, o si de lo que se trata es vivir mejor. Pareciera que en la mayoría de los casos, una combinación de ambas cosas sería lo más conveniente, o lo más aceptado, algo que en mayor o menor grado se ha logrado en los países industrializados y que, de ser cierto, significaría que los seres humanos, en este caso los ancianos, estarían pasando por el momento más brillante y pleno de toda la historia.⁹ Pero aún en esos países hay disparidades, y más aún cuando se trata de sociedades, como la mexicana, en donde la pobreza prevalece en muy alta proporción, por lo que los esfuerzos por realizar son más arduos. Al anhelo de prolongar la vida, se añade el de conseguir el bienestar básico.

Si la sociedad mexicana ha de prepararse para ofrecer un futuro mínimamente digno a los ancianos, debe dar algunos pasos que, aunque hoy parezcan demasiado ambiciosos, no son sino los más elementales. Acciones tales como el seguro para la vejez, o para el retiro, que no son ajenas a ciertos sectores de población ur-

⁸ World Health Organization; Regional Office for Europe. *The elderly in eleven countries. A sociomedical survey*. Copenhagen, 1983.

⁹ Bianchi, Suzanne M. y Casper, Lynne M. "American Families". *Population Bulletin*, vol. 55, núm. 4, diciembre de 2000, pp. 1-44.

bana, aún permanecen totalmente ausentes de las rurales. Y si se reconoce que en aquellas lo establecido hasta ahora es por completo insuficiente, el descuido de éstas no puede entenderse más que como una gran injusticia. Pero se ha visto que los problemas que enfrentan los sistemas de pensiones en el mundo son grandes, y se les atribuye precisamente tanto al incremento en la proporción de la población en edades avanzadas, como al de la esperanza de vida. Sin embargo, tal vez estos problemas sean consecuencia del diseño de los sistemas, y de las dificultades para lograr que la gente transfiera recursos suficientes durante largo tiempo, de tal manera que puedan garantizar niveles de vida satisfactorios al momento de retirarse.¹⁰ La pregunta se centra, entonces, en si verdaderamente existe la capacidad de ahorro para lograr tal cosa, la cual con toda certeza es nula en el caso de las poblaciones rurales y en muchos sectores urbanos de México. Por otro lado, habría que modificar el valor que se le da a la previsión a largo plazo, pues predomina entre la gente una concepción de la vida que únicamente se ocupa de lo inmediato. De hecho, este problema de las pensiones ha hecho pensar, en algunos países, sobre la necesidad de legislar el establecimiento de subsidios específicos para la población anciana dependiente.¹¹

De igual manera, se requiere subrayar la trascendencia que tiene la modificación de comportamientos que propician el desarrollo de patologías crónicas (tabaquismo, exceso en el consumo de alcohol, sal, azúcares refinadas, falta de ejercicio), las cuales son las que de manera predominante afectan la salud en la actualidad, y con ello la calidad de vida de la población anciana, pues se ha visto que estos hábitos, en adultos de 40 a 59 años contribuyen al desarrollo de discapacidades locomotoras en etapas posteriores de la vida.¹² Las ac-

¹⁰ Johnson, P. "Fiscal implications of population ageing". *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences*. 352(1363):1895-03.

¹¹ Jourdain, A. y Martin, C. [¿De qué depende la dependencia? Reflexiones acerca de la instauración de una prestación específica para personas ancianas dependientes]. *Cahiers Sociol Demogr Med.*, vol. 39, núm. 2-3, 1999, pp. 179-93.

¹² Ebrahim, S., Wannamethee, S.G., Whincup, P., Walker, M., y Sharper, A.G. "Locomotor disability in a cohort of British men: The impact of lifestyle and disease". *International Journal of Epidemiology*, vol 29, núm. 3, 2000, pp. 478-86.

ciones tendentes a evitar o posponer el desarrollo de enfermedades crónicas no sólo se traducirían en aumento de la longevidad, sino también en un mejor desempeño de las funciones cotidianas y en un estado de salud más satisfactorio para la población anciana.¹³

También, la actividad física se relaciona con la ausencia de discapacidad previa a la muerte. Se ha encontrado que la probabilidad de morir sin discapacidad es casi el doble entre el grupo de población con mayor actividad física, comparado con adultos sedentarios,¹⁴ por lo que los programas de promoción del ejercicio resultarían en la reducción de estas limitaciones.

Pero además, ante el amplio reconocimiento que se da al papel que puede jugar el núcleo familiar para el bienestar de los ancianos, es conveniente considerar que nos encontramos ante un dilema: la perspectiva de vivir durante más tiempo, que posibilitaría una relación más prolongada y estimulante entre las distintas generaciones, se puede ver obstaculizada, si no es que anulada, por el hecho de que cada vez se tienen menos hijos. Esto último puede adquirir mayor relevancia cuando la población mexicana consume la transición, y especialmente si la fecundidad alcanza niveles por debajo del reemplazo. Aún más, a la transformación de la estructura familiar, hay que añadir el aumento en la incorporación de las mujeres en la economía formal, lo que ha reducido la disponibilidad de quienes tradicionalmente se han hecho cargo de la población anciana.

De todo lo anterior, salta a la vista que la creación de servicios de salud adecuados para la población en edades avanzadas, y la reorganización de los ya existentes, es perentoria. Pero la escasa investigación que en nuestro país se ha realizado al respecto, puede obstaculizar, por el momento, la toma de decisiones racional, de aquí que este sea un campo que debería ser estimulado desde ahora.

¹³ Khaw, K.T. "Epidemiological aspects of ageing". *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences*, vol. 352, núm. 1363, 1997, pp. 1829-35.

¹⁴ Leveille, S.G., Guralnik, J.M., Ferrucci L. y Langlois, J.A. "Aging successfully until death in old age: Opportunities for increasing active life expectancy". *American Journal of Epidemiology*, vol. 149, núm. 7, 1999, pp. 654-64.

Consideraciones sobre el concepto de riesgo en el campo de la salud

Dafna Feinholz Klip*
Héctor Ávila Rosas**

Riesgo es el correspondiente epidemiológico del concepto matemático de probabilidad. Por lo tanto, el riesgo puede ser definido como la probabilidad de que uno de los miembros de una población definida desarrolle una enfermedad dada (estando previamente libre de ella), o muera en un periodo establecido o a una edad. También, en un sentido no técnico, comprende una variedad de mediciones de la probabilidad de un resultado generalmente no favorable. Con frecuencia se refiere a la primera presentación de la enfermedad en dicha persona, aun cuando es posible considerar el riesgo de padecerla dos o más veces dentro del periodo especificado. Por definición, se nota la convergencia de tres dimensiones siempre relacionadas con el concepto de riesgo: presencia de enfermedad, denominador de base poblacional y tiempo. Se define, por lo regular, un intervalo de tiempo que se determina implícitamente en función de la naturaleza de la enfermedad bajo estudio.

Un tema central en la epidemiología y en el campo de la salud, es identificar y delimitar el contexto en el que se define a la salud y a la enfermedad. Son, en el más amplio y profundo sentido, cuestiones valorales. Preferimos vivir a morir, si sobrevivimos queremos vivir más y mejor y, por tanto, todo aquello que pueda limitar o evitar el logro de tales condiciones, lo identificamos como nocivo y preferentemente evitable. La determinación de qué es mejor y la decisión de definir lo nocivo son el centro de lo valoral, independientemente de si utilizamos conceptos y términos biomédicos, en tanto que la decisión es fundamentalmente basada en un deber ser, social y culturalmente

contextualizado. Por tanto, citando a Luhmann, no podemos partir, por razones epistemológicas, de que existe un objeto llamado riesgo al que habría únicamente que descubrir y estudiar. La conceptualidad constituye aquello de lo que se habla. El mundo exterior como tal no conoce riesgos, puesto que no conoce diferenciación, expectativas, evaluaciones ni probabilidades, excepto como un resultado propio de sistemas observantes en el universo de otros sistemas.¹ Los valores que determinan el deber ser y que modulan los sistemas observantes, han de ser permanentemente re-creados por los individuos y por los pueblos. Éticamente, cada momento de la vida es único y libre y conlleva

* Instituto Nacional de Perinatología, SSA.

** Instituto Nacional de Perinatología, Facultad de Medicina, UNAM.

¹ Luhmann N., *Sociología del riesgo*, Triana Editores, México, 1998, pp. 35-75.

siempre la deliberación y la opción valorativa y, por ende, el riesgo.

Históricamente, cada tiempo, cada situación es única y libre; cada momento histórico tiene que hacer experiencia propia del mundo del valor, desde lo inédito del presente; tiene que crear y re-crear los valores, particularmente los valores humanos. Y aun cuando los recorre del pasado, han de ser su propia creación. Cada tiempo presente los tiene que hacer “suyos”, como si los “inventara” totalmente; ellos tienen que nacer de nuevo desde su propio deseo creador.² En este contexto, los riesgos constituyen el territorio de las opciones valorativas. En el campo de la salud, elegidas las opciones valorativas, que determinan lo bueno o positivo y lo malo o negativo, el riesgo se deriva del proceder o de la característica que favorece o protege de la aparición del suceso negativo.

En el sistema particular que nos ocupa, que es el de la salud, y como resultado de una práctica diferenciadora (no importa qué tan condicionada internamente y tan resistente en el sentido evolutivo) *existen* para el observador científico hechos del todo objetivos que pueden designarse por medio del concepto de riesgo. Sólo que no hay en ello ninguna garantía para una identificación y aprehensión unánimes de objetos por parte de una mayoría de observadores. Esto ocurre tanto más cuanto mayor sea el desarrollo del sistema de diferenciación en la sociedad y en sus subsistemas. No se trata simple y llanamente de una descripción del mundo por parte de un observador de primer orden que ve algo positivo o negativo, que constata o echa de menos algo. Más bien se trata de la reconstrucción de un fenómeno de contingencia múltiple que, como tal, ofrece diferentes perspectivas a diferentes observadores. Sin embargo, no se puede evitar el riesgo de una decisión teórico-técnica respecto a un determinado concepto de riesgo que opera como simplificación (y mucho menos que pueda este concepto ser desactivado como verdad) y que debamos aceptarlo.³

² González, J., “Valores éticos y valores humanos (en torno a una ontología del valor)”, en Juliana González y José Landa (coord.), *Los valores humanos en México*, Siglo XXI, Facultad de Filosofía y Letras (UNAM), México, 1997.

³ Luhmann N., Op. cit.

Este sistema de diferenciación y sus perspectivas, comprenden, en el ámbito social, dos subsistemas relevantes en el campo de la salud: uno se ubica en el campo académico médico y el otro en los diversos conjuntos socioculturales que integran una comunidad, país o región. En el campo médico pueden darse interpretaciones que con frecuencia se enfrentan, por ejemplo una actividad saludable para un cardiólogo, como es nadar, resulta riesgosa para un otorrinolaringólogo que la considera favorecedora de infecciones en el oído. Otro conflicto se puede generar cuando se asume un riesgo por características muy generales, siendo el ejemplo más clásico es la edad, que representa un riesgo para un sinnúmero de padecimientos y sin embargo poco se entiende que significa y comprende. Es obvio que el paso de tiempo tiene consecuencias, pero en muchas ocasiones se desconocen o se conocen poco tales consecuencias, en los contextos particulares de un determinado problema de salud. Un resultado de lo anterior es que en muchos modelos de análisis de riesgo, la edad logra ser una de las variables principales que “explican” el fenómeno, esto es, consecuencia de nuestra incapacidad para hacerla translúcida, sin poder ir más allá de decir que el paso del tiempo no es impune para quien vive.

En el ámbito sociocultural, la situación suele ser más compleja por las diferencias y formas de visualizar la realidad y de valorarla que se da desde el ámbito familiar hasta los grandes sistemas sociales. Según Mondragón,⁴ en un estudio realizado en mujeres de la Ciudad de México hecho con la intención de investigar sus conceptos de salud y enfermedad, más de la mitad de ellas no consideraban una linealidad en conceptos equiparables, de la salud a la enfermedad. Por ejemplo, la salud podía ser “lo más hermoso” y la enfermedad “que el cuerpo funcione mal”.

El marco referencial sobre el que se construye el concepto de riesgo, como se puede ver, no es homogéneo ni sencillo. Existen además dos abordajes importantes para analizarlo: uno es su manera de expresión y la forma

⁴ Mondragón-Padilla, Moreno-Fuentes, Nava-Benítez, Mendoza-Flores, Pizano-Zárate, Ramírez-González, Sánchez-Jiménez y Ávila-Rosas.



FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

de identificarlo, aspectos propios de la metodología, el otro, comprende su interpretación, ésta es mucho más relevante en las cuestiones conceptuales y en la práctica epidemiológica y clínica. Sucede que ambos procesos, su identificación e interpretación, no estén del todo relacionados de manera adecuada. El énfasis necesario en lo metodológico, ocasionalmente lleva a perder la visión clínico-conceptual. Tales situaciones suelen llevar a condiciones de lo que Luhmann se interroga: “¿qué sucede cuando el contexto que guía la evaluación del riesgo constituye el mismo otro riesgo?”.⁵ Sobre estos aspectos se buscará reflexionar en las siguientes líneas.

Es conveniente iniciar el tema con las definiciones: riesgo es el correspondiente epidemiológico del concepto matemático de probabilidad. Por lo tanto, el riesgo puede ser definido como la probabilidad de que uno de los miembros de una población definida desarrolle una enfermedad dada (estando previamente libre de ella), o muera en un período establecido o a una edad. También, en un sentido no técnico comprende una variedad de mediciones de la probabilidad de un resultado (generalmente) no favorable. Con frecuencia

se refiere a la primera presentación de la enfermedad en dicha persona, aún cuando es posible considerar el riesgo de padecerla dos o más veces dentro del periodo especificado. Por definición, se nota la convergencia de tres dimensiones siempre relacionadas con el concepto de riesgo: presencia de enfermedad, denominador de base poblacional y tiempo.⁶ Generalmente, se define un intervalo de tiempo el que se determina implícitamente en función de la naturaleza de la enfermedad bajo estudio.⁷

Las mediciones de frecuencia basadas en casos nuevos o incidentes reflejan un cambio en el estatus de la enfermedad —esto es, llega a ser un caso— y, por consiguiente, tal medición es particularmente adecuada para la identificación de factores de riesgo.⁸ Tal condición de enfermedad representa de alguna manera, una ruptura de la normalidad. La ruptura con lo normal tiene que ser registrada como casualidad ya que no estaba prevista, su expli-

⁵ Luhmann N., Op. cit.

⁶ De Almeida Filho N., *Epidemiología sin números*, Organización Panamericana de la Salud, Serie PALTEX, EUA, 1992, pp. 26-27. Véase también Last J. (ed.), *A Dictionary of Epidemiology*, Oxford University Press, New York, 1998, p. 99. Kleinbaum D. et al., *Epidemiology Research*, Van Nostrand Reinhold, New York, 1998, p. 99.

⁷ Id.

⁸ Id.

cación no puede ser dejada al azar. Tiene que mostrar su propio orden; como quien dice, su segunda normalidad,⁹ es en este sentido que se investiga al riesgo, se busca que no se presente lo ocasional o lo imprevisto, se quiere prever y así normalizarlo, como sentido de lo esperado.

Con propósitos científicos, operativos o con ambos, el concepto de riesgo se torna más útil al generar nociones correlacionadas, como factor de riesgo o grupo de riesgo. Un *factor de riesgo* puede ser definido como el atributo de un grupo que presenta mayor incidencia de una determinada patología en comparación con otros grupos poblacionales, definidos por la ausencia o baja aparición de tal característica. De otro lado, un *factor de protección* es el atributo de un grupo con menor incidencia de un determinado disturbio en relación con otros grupos definidos por la ausencia o baja aparición de tal factor. A medida que los modelos de riesgo son basados en medidas de incidencia, en rigor cualquier investigación para evaluación de riesgo tiene que establecer la secuencia temporal de la asociación, esto es, un factor de riesgo debe claramente *preceder* a la eclosión de la enfermedad.¹⁰

Ha sido propuesta una distinción teórica entre factores de riesgo (cuyo efecto puede ser prevenido) y marcadores de riesgo (atributos inevitables, ya producidos, cuyo efecto se halla por tanto fuera de control). La identificación de factores de riesgo es paso obligatorio para la prevención primaria. Asimismo, el reconocimiento de marcadores de riesgo puede ser extremadamente útil en la investigación de grupos de alto riesgo, para la prevención secundaria, cuando están disponibles los medios de detección precoz y tratamiento rápido.

Lo importante para el concepto, tal y como aquí se propone, es exclusivamente que el posible daño sea algo contingente; esto es, evitable, ya sea en su aparición o en el desarrollo de un daño consecuente. Y también, con relación a este punto, son posibles diferentes

perspectivas de observación, cada una con diferentes opiniones acerca de si ha de tomarse o no una decisión con la plena aceptación del riesgo.¹² Las perspectivas de observación pueden provenir del ámbito académico y pueden ser sociales, psicológicas, médicas o de otro tipo, contextualizando y ampliando la dimensión y consideración del riesgo. Por ejemplo, considérense las posibles reflexiones en cada disciplina, sobre las siguientes preguntas: ¿cuál es el impacto particular de un diagnóstico de riesgo genético en un individuo, incluyendo a un niño o a un feto, o a otros miembros de la familia? Puede existir también un problema de estigma y responsabilidad: ¿puede el conocimiento genético incrementar o disminuir el estigma que padecen aquellos que tienen alteraciones mentales y la responsabilidad que se percibe al asignar la enfermedad como un riesgo a parientes? Las implicaciones del uso de los hallazgos genéticos o de otro tipo para acceder a seguros, empleo, educación y servicios de salud, en virtud de un riesgo real o supuesto.¹³ Es claro que cada una puede tener consecuencias muy importantes. Ahora bien, tómense en cuenta otros aspectos, la visión de grupos sociales no académicos, por ejemplo de índole religiosa o política y se empezará a ver el grado de complejidad con el que sería conveniente considerar la asignación de riesgos.

Con base en lo anterior, se puede considerar al riesgo a partir de una disyuntiva riesgo seguridad, a otra en donde sólo implica la relación riesgo peligro.¹⁴ “En ambos casos el concepto de riesgo caracteriza un estado de cosas complejo al que normalmente nos enfrentamos, por lo menos en la sociedad moderna. La contraparte funge solamente como un concepto de reflexión cuya función consiste en aclarar la contingencia de los hechos o estados de las cosas que caen bajo el concepto de riesgo”.¹⁵

⁹ Luhmann N., Op. cit.

¹⁰ de Almeida, Op. cit.

¹¹ Id.

¹² Luhmann N., Op. cit.

¹³ Dame, F., *Mental disorders and genetics: the ethical context*, Nuffield Council on Bioethics, Nuffield foundation, London, 1998, pp. 2-8.

¹⁴ Luhmann N., Op. cit., pp. 62-66.

¹⁵ Ibid., pp. 35-75.

Ayuda al análisis de esta situación, la presentación de un ejemplo interesante,¹⁶ realizó entre 1988 y 1989, un estudio cuya finalidad era investigar factores relacionados con la mortalidad de menores de 5 años, en particular evaluar si en igualdad de condiciones socioeconómicas y demográficas, la estructura y la dinámica de las familias con más de un hijo muerto era diferente a la de aquellas sin hijo muerto. Para tal fin se evaluaron a 72 familias divididas en tres grupos de igual dimensión, cuya característica distintiva principal era tener más de un hijo muerto, un hijo muerto o ningún hijo muerto, cada caso se equiparó por la edad de la madre y su paridad y por haberse seleccionado las familias pareadas de la misma escuela pública. Toda la población estudiada provenía de la zona sur de la Ciudad de México. El hallazgo principal de la investigación fue, según el autor: “que la similitud de las condiciones socioeconómicas de las familias no basta para explicar la presencia diferencial de niños muertos en las mismas. Este hallazgo sugiere que las razones de la desigualdad en el número de las muertes debe buscarse en el interior de las familias y no como “algo” que cae de fuera”. Sin considerar más detalles, ni muchos de los hallazgos trascendentes del estudio, tomaremos en cuenta sólo los aspectos que interesan para esta discusión.

Un aspecto interesante surge al evaluar las condiciones de vida de las familias en estudio, identificándose que el riesgo se encontraba en el mismo contexto de la funcionalidad familiar, era pues, algo cotidiano. Mientras que la materialidad del riesgo alude a una condición social, la certidumbre de vivir (o su ausencia) alude a los valores y creencias heterogéneas, cambiantes en el tiempo, de los grupos sociales, principalmente de la familia. La cotidianeidad del riesgo se refiere a la serie de conductas, actividades, creencias y valoraciones que impiden a las familias —frecuentemente a la madre— tomar decisiones adecuadas frente al peligro de la enfermedad y otros peligros de la vida diaria.¹⁷

¹⁶ Bronfman M., *Como se vive se muere. Familia, redes sociales y muerte infantil*, UNAM, México, 2000, pp. 15-309.

¹⁷ Id.

Se refiere también a los conocimientos adquiridos del entorno a través de relaciones con otras personas y de generación en generación, y a la mezcla de éstos con las creencias también adquiridas. Cotidianeidad quiere decir entrega de lo que uno es en las actividades que permean la vida; significa vivir con un determinado quantum de conocimientos, con una determinada carga de trabajo, con un determinado tipo de labores repetidas una y otra vez, a lo largo de los días.¹⁸

Aquí riesgo es un concepto que sirve, cuando menos, para dos propósitos: a) para entender el grado de incertidumbre que existe en la ocurrencia de un accidente o de una enfermedad, en un ambiente social y/o familiar determinado; y b) para relacionarlo de manera flexible con la dinámica y la estructura familiar. Una enfermedad o un accidente son eventos cuya ocurrencia sugiere un alto grado de contingencia, contextualizable en términos de las condiciones materiales de vida de esas familias. En la dinámica familiar la presencia de conflicto es un componente de primer orden en la explicación del riesgo para muchas de las muertes infantiles. Esta conflictiva puede llevar a la existencia de límites impermeables en la comunicación con grupos familiares o de amigos, lo que tiene como consecuencia la limitación y/o ausencia de redes efectivas de apoyo social. El darse de manera coincidente tales situaciones (conflicto —límites impermeables— redes inoperantes) es una situación que se presenta en la mayoría de las familias con dos o más hijos muertos.¹⁹

Entonces, riesgo será, en este contexto, un concepto heurístico que sirve para delimitar con un alto grado de comprensión la posibilidad de un hecho. La muerte de un niño pequeño indica un fenómeno objetivo, no le da contenido. La materialidad del riesgo de morir, en función de las certidumbres sociales de vivir más tiempo, existe desde el momento en que las familias entrevistadas pertenecen a un grupo social cuyas necesidades básicas no han sido satisfechas. Pero esta adscripción no permite apreciar la flexibilidad de las conductas

¹⁸ Id.

¹⁹ Id.

familiares para atacar la pobreza, la marginación, el rezago social.²⁰

Tanto en el caso de las enfermedades como en el de los accidentes, la exposición al riesgo es, hasta cierto punto, controlable. Sólo en los casos extremos la eventualidad es totalmente “impredecible e incontrolable”. Sin embargo, en muchos de los relatos de las familias —tal vez la mayoría— todas aparecen como si lo fueran.²¹ Es necesario contextualizar muchas de estas percepciones. En el campo de la salud mental, por ejemplo, las condiciones materiales y emocionales de vida pueden ser consideradas como de riesgo en sí mismas. El factor de riesgo es el estilo de crianza y de relación emocional, de la cual quizá ni los padres y madres están conscientes. Desafortunadamente muchas actitudes o conductas se ven como normales y ni siquiera se considera la necesidad de prevenir que se repitan. En este contexto se pueden reportar, como si hubieran sido incontrolables, sucesos tales como embarazos no previstos en adolescentes, niños golpeados que se tornan padres golpeadores, entre otros son condiciones paradigmáticas. De otro lado, tal pareciera que la identificación de los factores de riesgo y la intervención, tampoco es suficiente para evitar que los fenómenos sucedan o para disminuir sus efectos, quizá apuntan al momento de la intervención como valor agregado para prevenir. Cabe mencionar aquí el estudio de Maldonado y sus colegas de la Clínica Menninger citado por Fonagy,²² en el cual llevaron a cabo evaluaciones clínicas sistematizadas de casi 150 infantes. Se hizo un seguimiento de entre 2 y 4 años a más del 70% de estos niños. Los problemas de conducta en la infancia predijeron fuertemente dificultades conductuales posteriores en diversas áreas. El tipo de paternidad/maternidad observada en la infancia predijo dificultades emocionales en el ámbito preescolar. Se observó en particular que los padres que eran tanto negligentes

como hostiles, tenían hijos con más problemas de conducta. Esto se mantuvo cierto aún cuando los problemas de conducta en la infancia fueron controlados. La hostilidad y la negligencia correlacionaron .36 con la observación de problemas de conducta del niño cuatro años después, aún cuando la conducta infantil ya había sido controlada. Esto implica que el estilo de crianza tenía un efecto predictivo más allá de lo que podía explicarse en términos de la respuesta parental específica a los precursores de los problemas de conducta del niño(a).

Tanto los antropólogos culturales como los antropólogos sociales, así como los politólogos, han señalado —indudablemente con razón— que la evaluación del riesgo y la disposición a aceptarlo no es sólo un problema psíquico sino, sobre todo, un problema social. Uno se comporta tal como lo esperan los grupos de referencia relevantes, o tal como uno ha sido socializado (sea de acuerdo con la opinión comúnmente aceptada o contra ella).²³ Los comportamientos son determinantes decisivos de la salud física y mental y del estado de salud pública.²⁴ Sin embargo, es común plantear la cuestión de a quién o cuál es la instancia que decide si un riesgo ha de tenerse en cuenta o no (y en que horizonte objetivo y temporal).²⁵

Los comportamientos que tienen impacto en la salud se denominan habitualmente “modos de vida”. La expresión implica que al igual que, los modos de vestirse, la persona es “libre” de escoger lo que le plazca. La gente perteneciente a las clases media y alta tienen la facultad de elegir el medio en donde están situados sus hogares, la calidad y tipo de alimentos que consumen y la clase de atención médica que reciben. Las opciones de los que viven en la pobreza, inclusive la educación recibida, están en cambio fuertemente restringidas por la limitación de sus recursos. El comportamiento está tan arraigado en los contex-

²⁰ Id.

²¹ Id.

²² Fonagy P., *The development of psychopathology from infancy to adulthood: The mysterious unfolding of disturbance in time*, Plenary address at the World Association of Infant Mental Health, Montreal, 2000, pp. 1-11.

²³ Luhmann N., Op. cit.

²⁴ Desjarlais R. (et. al.) *Salud mental en el mundo*, Organización Panamericana de la Salud, Washington D.C., 1998, p. 363-368.

²⁵ Luhmann N., Op. cit.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

tos sociales, influido por las diferencias sociales y dependiente de los recursos disponibles, que su naturaleza es primordialmente social. Su dependencia de las variaciones individuales es solamente marginal.²⁶ Sin embargo, es importante incorporar la perspectiva psicológica y dar cuenta de las variaciones individuales, ya que pueden ser un factor decisivo para evitar situaciones de riesgo, aún en condiciones socio-económicas adversas y pueden ser el objeto de intervenciones preventivas. Por ejemplo, Fonagy? al reconceptualizar el con-

²⁶ Dejarlais R., Op. cit.

cepto de vínculo señala que mientras que el vínculo en la infancia tiene la función primaria evolutiva de generar una mente capaz de inferir y atribuir una motivación causal y estados mentales epistémicos, y a través de esto llegar a una representación del self (del sí mismo) en términos de un conjunto de atributos intencionales estables y generalizables para de esa manera asegurar la colaboración social, el vínculo, en la edad adulta, tiene la función evolutiva de proteger a la representación del self (del sí mismo) de la vulnerabilidad que los encuentros sociales crean inevitablemente. Al respecto, ha descrito cómo la capacidad reflexiva de la madre(o cuidador) determina un tipo de vínculo y estilo de relación con el bebé, que le permite diferencialmente de otros niños y niñas, sobreponerse a la adversidad en general. Estas observaciones tuvieron mayor relevancia cuando que se

dieron en ambientes socio-económicos desfavorecidos.

La capacidad de la gente para decidir que hacer para proteger su salud y afrontar la enfermedad está limitada por los recursos sociales a su disposición. Entre esos recursos están los conocimientos locales, las redes de comunicación y los modos de actuar aprobados culturalmente, lo mismo que el ingreso disponible, la educación y los servicios existentes. En modo alguno se puede decir que esos comportamientos sean simplemente el resultado de creencias. Los contextos locales van a determinar que algunas opciones relativas a la salud sean más asequibles y otras menos para determinadas personas. Las orientaciones cul-

turales frente a los riesgos y el sufrimiento, influidas por las diferencias de género, clase social, edad y religión, crean diversos tipos de expectativas sobre la salud y su atención. La gente despliega patrones característicos de conducta con relación a la salud y la enfermedad como resultado de su interacción con las instituciones sociales.²⁷

El éxito o fracaso de un programa de salud pública depende en última instancia del comportamiento y su contexto local. Entre los comportamientos que contribuyen a la salud están los de los formuladores de políticas y proveedores de servicios, aspecto que hay que considerar cuidadosamente como parte del problema. La magnitud del riesgo representado por una conducta puede depender también de las condiciones ambientales.²⁸ Con el bagaje de sabiduría que da lo cotidiano se enfrenta lo extraordinario, por lo que se es, cada día, con la carga de conflictos y tensiones derivadas de la situación y el contacto con otras personas.²⁹

Para las personas no existe siempre una división clara entre los peligros debidos a la situación material y los originados por la interacción humana en el interior del grupo. Las frases condicionales empleadas en la explicación de la muerte —“si tuviera dinero”, “si mi marido no se emborrachara”, “si tuviera ayuda de mi familia o mis vecinos”— son también desiderativas: quieren implicar la necesidad de salir de una determinada situación material y de una determinada situación de carencia de afecto y solidaridad.³⁰ De allí que la materialidad y la cotidianidad del riesgo muestren, en sentido estricto, los modos de vivir y de morir, los lados de la misma moneda. Por tanto, no debe asombrar que algunas familias con varias muertes de niños pequeños, tomen los decesos con gran resignación, pero rechacen sus condiciones de vida por medio de frases irónicas, amargas o simplemente responsabilizando de su suerte al destino o a Dios.³¹

En el lado opuesto, se presenta cuando el resultado de una investigación revela que en un determinado contexto los individuos subestiman generalmente los riesgos (digamos que porque siempre les ha ido bien y sobreestiman la propia capacidad de control de situaciones aún no vividas, y subestiman al mismo tiempo los posibles daños), puede preguntarse cómo debe estar conformada una comunicación que pretende elevar la conciencia del riesgo.³² Una vez más, la perspectiva psicológica puede ser relevante, pues ¿qué tanto se puede evitar la subestimación del riesgo si no se considera donde se origina este desprecio? ¿Está asociado con un tipo de vínculo materno-infantil? ¿con la autoestima? El embarazo adolescente y la imposibilidad de detener la epidemia del SIDA, son ejemplos claros de que lo hecho por la información no es suficiente. En el caso de los adolescentes, por ejemplo, se ha visto que las conductas de riesgo se mantienen, en parte, en algunos casos, porque ello(as) no se asumen internamente como personas activas sexualmente. No se conciben como personas que ejerzan su sexualidad plena y “libremente”, de manera que tampoco adoptan las medidas responsables necesarias. Los encuentros sexuales son vividos, o como pruebas de amor, o como accidentes o situaciones no planeadas y difíciles de predecir. Considerando esto puede citarse a Luhmann:³³ “la negación de un riesgo, cualquiera que sea su índole, constituye también, a su vez, un riesgo”.

Ahora bien, si no hay decisiones con la garantía de estar libres de riesgo, debe abandonarse la esperanza (que un observador de primer orden podría todavía tener) de que con más investigación y más conocimiento podríamos pasar del riesgo a la seguridad. La experiencia práctica nos enseña que ocurre más bien lo contrario: mientras más se sabe, más se constituye una conciencia del riesgo. Mientras más racionalmente se calcule y mientras más complejo sea el cálculo, de más aspectos nos percaremos, y con ellos vendrá mayor incertidumbre en cuanto al futuro y, consecuentemente, más riesgo.³⁴

²⁷ Id.

²⁸ Id.

²⁹ Bronfman M., Op. cit.

³⁰ Id.

³¹ Id.

³² Luhmann N., Op. cit.

³³ Id.

³⁴ Id.

¿En la ruta del Seattle sanitario? La Organización Mundial de la salud y su informe sobre la salud en el mundo 2000

Gustavo Leal F.*

Carolina Martínez S.*

Hacia 1998, después de dos largas administraciones del Dr. Nakajima, el hondo proceso de burocratización en que había caído la Organización Mundial de la Salud (OMS) fue enfrentado por los países ricos de su membresía con un giro que, llevando a Estados Unidos a la cabeza, apostó por una candidatura de “consenso” para la dirección general de la Organización: la de la Dra. Gro Harlem Brundtland. Ex Primera Ministro de Noruega, autora de un socorrido informe sobre desarrollo sustentable (1987) y egresada de la Escuela de Salud Pública de Harvard, Brundtland se propuso ventilar la casa aprovechando los aires “modernizadores” que ya habían circulado, una década antes, por otros dos establecimientos: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. A través de un lenguaje gerencial aderezado con lecturas “sistémicas” de los servicios de salud y su “desempeño”, los pobres aparecieron en la “nueva agenda mundial de la salud”. Pero ¿se trata de una agenda bienintencionada? ¿ganan algo con ella los pobres?

Con la publicación del *Informe sobre la salud en el mundo, 2000* se despertó un profundo clima de tensión entre las necesidades y puntos de vista *nacionales* y los de su supuesta representación *internacional*: la Organización Mundial de la Salud (OMS). A este clima contribuyó decisivamente el desfase de la Organización frente a sus otros dos “hermanos” del sistema *Bretton Woods*: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Pero más importante es que, con la difusión del *Informe*, se manifestó otro desencuentro aún más severo: el de la lectura, discurso y práctica de la “nueva” OMS, que encabeza la

Dra. Brundtland, frente a los pueblos que dice representar.

En las siguientes páginas se revisan ángulos del periplo que ha recorrido la OMS desde que, de cara al mundo “global”, ensayó una “reforma hacia arriba” que parece acercarla a una suerte de Seattle sanitario.

La OMS y sus atrazos

La Organización Mundial de la Salud nació en 1947, apenas dos años después de las instituciones de *Bretton Woods* (1945). Pareciera como si, desde entonces, acarrearra un ligero

* Profesores-Investigadores, Departamento de Atención a la Salud, UAM-Xochimilco.

desfase que, con el transcurso del tiempo, se hubiera paulatinamente agrandado.

A partir de las protestas de Seattle en noviembre de 1999, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sus hermanos cercanos, viven el más profundo cuestionamiento popular del que tengan memoria: el de los así llamados “globalifóbicos”. Las masivas manifestaciones que ahora las acosan constituyen, sin duda, la mejor ironía sobre su “auténtico” compromiso con los desposeídos del orbe: “el FMI y el Banco Mundial están cambiando, están haciendo grandes esfuerzos por cambiar pero la verdad es que requieren de una verdadera revolución interna para cumplir los objetivos para los que fueron creados”.¹

Curiosamente, estas dos instituciones habían asumido gradualmente, desde finales de los setenta, las “agendas” mundiales de la “pobreza” y de los “pobres”. Nos recuerda José Antonio Alonso que en *Bretton Woods* “se pensó en una nítida división de funciones entre el Banco Mundial y el FMI: mientras el primero debía centrarse en la tarea de captar capital para promover el desarrollo, moviéndose en la financiación de largo plazo, el segundo aparecía comprometido con la estabilidad monetaria y el equilibrio de la balanza de pagos, a través de operaciones de capital a corto plazo. Keynes había subrayado con ironía esta división de funciones, al asegurar que deseaba ver a un inversor expansivo al frente del Banco Mundial y a un banquero conservador y cauteloso en la dirección del FMI. Aquella nítida división de funciones comenzó a desdibujarse con el desmoronamiento del sistema monetario de tipos de cambio fijos, a mediados de los años setenta, y acabó por diluirse tras la eclosión del problema de la deuda externa, al inicio de los ochenta. Desde entonces, el FMI fue desplazando progresivamente el campo de su actividad hacia las tareas de diseño y negociación de planes de ajuste estructural en los países en desarrollo y en las economías en transición. En apoyo a esas reformas desarrolló nuevos instrumentos crediticios propios de una financiación de mediano y largo plazo, cuya

¹ Mikesell, RF (2000): *Reforma*, México, 2 de octubre. Mikesell fue fundador del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

concesión aparecía condicionada al cumplimiento de los planes de ajuste”.²

Pero ciertamente, entre dimes y diretes,³ la “nueva arquitectura” de ambas instituciones ya está a la puerta y hasta el actual presidente del Banco Mundial, después de rechazar “que la globalización sea una causa directa del incremento de los índices de pobreza en los países en desarrollo”, tuvo que reconocer que: “el papel que ha jugado el Banco en el esfuerzo por reducir la pobreza, el que calificó como ‘justo’, no ha sido suficiente. En 25 años tendremos 2 mil millones más de habitantes en el mundo y muchos de ellos vivirán con tan sólo un dólar al día, por lo que el reto de reducir la pobreza en el 2015 será más difícil y ya sentimos la presión de ello”.⁴

Ha afirmado, además, que: “a menos que se resuelva el desafío de la pobreza, no habrá paz en el planeta en los próximos 25 años. El dinero por sí sólo no puede acabar con la pobreza: son necesarias redes de seguridad social, mejoras en infraestructura y en programas políticos y económicos. La población mundial podría abarcar a 8 mil millones de personas en los próximos 5 lustros. La creciente insatisfacción, como la desigualdad, amenaza la cohesión social y política y proyecta dudas sobre la moralidad de la reforma económica, liberalización y globalización. La pobreza en un mundo tan innovador y lleno de recursos como el nuestro es inaceptable”.⁵

Por su parte, la OMS llegó otra vez tarde a la “agenda” de la pobreza, después de un largo proceso de burocratización que la había mermado severamente en sus capacidades de interlocución mundial. Ese arribo coincide con

² Alonso, JA (2000): “FMI y países en desarrollo: ¿final de un desencuentro?”, *El País*, Madrid, 27 de septiembre.

³ Véase al respecto, *The Economist* (2000) en “Quantity and quality”, Londres, 30 de septiembre; *The Economist* (2000): “Why quality matters”, Londres, 7 de octubre; *The Economist* (2001) “Tricky moves for the Bank and the Fund”, Londres, 17 de febrero. También las opiniones del director ejecutivo del FMI, Walden Bello sobre la Comisión Meltzer en *Excelsior*, 30 de diciembre, 2000.

⁴ Wolfensohn, J (2000) “Insuficiente, el esfuerzo del BM contra la pobreza”, en *La Jornada*, México, 24 de octubre.

⁵ Wolfensohn, J (2001) “No habrá paz en 25 años si no se resuelve la pobreza: BM”, en *La Jornada*, México, 6 de febrero.

el desembarco de la Dra. Gro Harlem Brundtland a su dirección, en 1998: “en el *Informe sobre la salud en el mundo* de este año se destacan cuatro desafíos fundamentales: en primer lugar y sobre todo, es preciso reducir de manera importante la carga de mortalidad y discapacidad prevenible que de manera excesiva pesa sobre los pobres. La meta de reducir a la mitad el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza de aquí a 2015 se puede alcanzar, pero los gobiernos del mundo entero deberán empezar modificando radicalmente la manera en que utilizan sus recursos. En varias regiones del globo necesitamos más dinero para la salud, pero no es menos importante conseguir más salud con nuestro dinero”.⁶

El nuevo “escándalo” de la pobreza

Con todo, el contexto en que se incorpora la OMS a la “agenda” de los pobres y su pobreza, era ya muy diferente al que animó, en su momento, los esfuerzos similares del FMI y el Banco Mundial.

El contexto emergente ha sido postulado por Felipe González, ex presidente de España: en los siguientes términos: “el primer desafío del actual modelo económico neoliberal es acabar con la pobreza, no por humanismo, sino como negocio y como sostén del modelo económico que vivimos”.⁷

También el experto en el mundo laboral, J. Rifkin, se ha ocupado de las novedades que porta ese contexto emergente al prescribir que: “las empresas farmacéuticas vivían de que estuviéramos enfermos; nos vendían más medicinas. Ahora vivirán mejor si estamos sanos. Es muy caro producir medicinas, y es más rentable acordar con las compañías de seguros un sistema para mantener sana a la gente. Si la compañía farmacéutica te mantiene sano hay menos costos para la aseguradora, que paga directamente por ello a la compañía farmacéu-

tica con un ahorro para ambas, que comparten riesgo y beneficios; por tanto, lo más rentable para todos es que estemos sanos. Se empieza a hacer gracias a las nuevas tecnologías. Este es el lado más positivo del nuevo sistema. Pero hay unos aspectos menos positivos y más inquietantes: la enorme concentración del poder, que dividirá al mundo en segmentos de vida, el financiero, el de la salud, el del ocio, entre otros. Esos segmentos formarán parte de enormes redes globales de productores que gestionarán todos estos aspectos de nuestras vidas con un poder mayor que el que hemos visto en los mercados normales. Grandes empresas como *Monsanto* y *Novartis* se apropian con sus patentes de semillas y otros productos naturales, ellos están vendiendo una propiedad que pertenece a todos y te llevan a los tribunales si utilizas esas semillas. Esto es una gran concentración de poder. Pero lo importante de esto es que un día nos levantaremos y nos daremos cuenta de que todas nuestras relaciones humanas son relaciones comerciales. Sería una pesadilla ¿o no?”.⁸

Pero sin duda, el economista J. Sachs, asesor de la propia Organización Mundial de la Salud, es quien mejor se acerca al estado del nuevo marco global que rodea los empeños de la Organización: “muchas de las personas que han protestado en contra del FMI, el BM y la Organización Mundial de Comercio están mal informadas acerca de los beneficios potenciales del comercio global, pero su opinión es absolutamente correcta en cuanto a la política de la globalización se refiere. Está claro que muchos países no están obteniendo ningún beneficio de la globalización y se están hundiendo en la pobreza. Esas personas también han descubierto que las naciones desarrolladas así como el FMI y el BM, los cuales son controlados por dichas naciones, han hecho muy poco, a pesar de haber prometido en repetidas ocasiones que van a dar apoyo financiero, cancelar la deuda y ayudar a controlar las enfermedades”.⁹

A lo cual habrá que agregar lo dicho por Jalife-Rahme: “la globalización ha alterado la

⁶ Brundtland GH (1998) Directora General Electa. Discurso Pronunciado en la 51ª Asamblea Mundial de la Salud, Ginebra, 13 de mayo, (8 páginas).

⁷ González, F, (2000) “Reventó el modelo neoliberal en AL”, en *La Jornada*, México, 4 de noviembre.

⁸ Rifkin, J (2000): “Estamos en un capitalismo cultural”, en *El País*, Madrid, 22 de octubre.

⁹ Sachs, J (2000): “Descifrando el debate sobre la globalización”, en *Reforma*, México, 23 de octubre.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

correlación de fuerzas y las estructuras sociales al crear empresas más poderosas que muchos gobiernos; al mismo tiempo, los partidos políticos entraron en crisis y perdieron la confianza de la gente. Esto dará lugar a una confrontación directa de las transnacionales con la sociedad civil que va a ganar porque tiene un arma exquisita y única: el *sagrado* boicoteo. Las transnacionales van a tener que ceder una parte importante de su poder. Sí hay vida después de la globalización. Vamos a aprender a vivir”.¹⁰

Y finalmente, vale la pena consignar que, hasta el discurso Vaticano reciente, manifiesta con precisión el “escándalo” en que vivimos: “la riqueza produce más riqueza y los pobres son cada vez más pobres. Este escándalo no existe solamente al interior de las diversas naciones. Hoy, sobre todo, con el fenómeno de la globalización, los cristianos que se sienten llamados por Dios a la vida política tienen la tarea, ciertamente muy difícil pero necesaria, de someter las leyes del mercado salvaje a las leyes de la justicia y de la solidaridad”.¹¹

¹⁰ Jalife-Rahme, A (2000) “Con Fox, crecimiento limitado”, en *La Jornada*, México, 24 de octubre.

¹¹ Juan Pablo II. A dos mil quinientos parlamentarios de 93 países en el Jubileo. Citado por Jalife-Rahme, en *El Financiero*, 6 de noviembre, 2000.

Los bancos y el “nuevo universalismo” de la OMS

Pero cierto es que, *antes* que la “nueva” OMS de la Dra. Brundtland se propusiera reperfilarse a la Organización con una “reforma hacia arriba” sirviéndose, para ello, de las tesis sobre el “nuevo universalismo” sanitario que contiene su *Informe sobre la salud en el mundo 1999*,¹² los bancos —FMI, BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— ya habían avanzado un considerable trecho en la misma dirección que ahora vendría a invocar la Dra. Brundtland y su equipo de colaboradores más cercanos: de la “protección” de los pobres.

Por ejemplo, respecto al Banco Mundial, al decir de la OMS en ese *Informe sobre la salud en el mundo 1999*: “la importancia del financiamiento público para la cobertura universal fue enfatizada en el *Reporte del Desarrollo Mundial 1993. Invertir en Salud*, del Banco Mundial. Su foco fue sobre los paquetes de ‘servicios esenciales’. El contenido de este

¹² World Health Organization, (1999) *The World Health Report 1999-Making a difference*. Ginebra 10 de mayo de 1999 (121 páginas. Citado el 27 de enero de 2000). Disponible en: URL: <http://www.who.int/whr/1999/en/report-htm>.

paquete debería reflejar las preferencias de cada país, aunque el Banco Mundial observó también que, virtualmente, todas las naciones de altos ingresos ya habían alcanzado eficiencia y equidad al incorporar la mayoría de los servicios en sus paquetes".¹³

Lo mismo puede decirse del BID. En el mismo documento, la OMS afirma que también este Banco: "en su *Reporte sobre el progreso económico y social de Latinoamérica* de 1996 aboga por el financiamiento gubernamental de servicios clínicos por razones de eficiencia y equidad".¹⁴

Pero ya para 1997 el Banco Mundial, siguiendo la enumeración del *Informe sobre la salud en el mundo 1999*, reconoce —en su *World Bank's Sector Strategy paper for health, nutrition and population*—que: "la experiencia de muchas naciones sugiere que los gobiernos deben jugar un papel preponderante en el financiamiento de la salud a través de regulaciones, mandatos y subsidios directos. Aunque considerables recursos privados podrían estar disponibles, ellos se desperdician frecuentemente en la atención inefectiva que carecen de políticas gubernamentales efectivas".¹⁵

El "ajuste" que debería operar la Dra. Brundtland sobre la que había sido una tradicional misión de asistencia *técnica* de la OMS hacia los países miembros, constituyó un profundo giro que, por primera vez en la historia de la Organización, la condujo a incursionar abiertamente en términos *normativos* sobre la órbita de la *prestación directa* de los servicios de salud.

En efecto, el *Informe 1999* establece sin ningún ambaje que: "...(los valores de la OMS se)... *conciben distantes de aquella forma del universalismo que ha conducido a los gobiernos a proveer y financiar todo para todos*. Este universalismo 'clásico', aunque raramente promovido en forma extrema, labró la formación de muchos sistemas europeos de salud. Alcanzó importante éxito. Pero el universalismo clásico falla al reconocer tanto los límites de los recursos como los del gobierno. *Los hallazgos*

(del *Informe*) también se conciben distantes de los enfoques con orientación hacia el mercado que racionan los servicios de salud de acuerdo a las capacidades de pago. Estos enfoques no sólo conducen a una inequidad intolerable en relación a derechos humanos fundamentales, sino que evidencias y teorías cada vez más amplias muestran que ellos son también ineficientes. Los mecanismos de mercado tienen una enorme utilidad en muchos sectores y han apuntalado el rápido crecimiento económico por más de cien años en Europa y en otros muchos lugares. Pero los contados países que han descansado realmente en mecanismos de mercado para alcanzar los altos ingresos de que hoy disfrutan, son también aquellos países que descansan realmente sobre los gobiernos para financiar sus servicios de salud. Ahí se esconde una lección. La salud es un importante componente del bienestar nacional. Alcanzar altos resultados sanitarios requiere una combinación entre derechos y control sobre el gasto. *Este Reporte promueve un 'nuevo universalismo' que reconoce los límites del gobierno pero preserva su responsabilidad en la conducción y financiamiento de los sistemas de salud*. El nuevo universalismo da la bienvenida a la diversidad, a las normas apropiadas y a la competencia en la prestación de los servicios. Al mismo tiempo reconoce que si los servicios deben ser prestados a todos, entonces no todos ellos podrán ser prestados. De acuerdo a una detreminada priorización, los servicios más costo-efectivos, deben ser provistos primero. El nuevo universalismo reconoce en los prestadores privados una importante fuente de atención para muchos países; da la bienvenida al sector privado en su participación sobre la oferta de insumos, drogas y equipos y alienta la creciente inversión pública y privada en la generación de nuevas drogas, equipos y vacunas que apuntalarán las mejoras de largo plazo en la salud".¹⁶

El significado de este giro ha sido muy bien captado por Habermas: "en cuanto a su orientación, la nueva política social no es menos universalista que la antigua. Sin embargo, no pretende proteger a la gente de los riesgos típicos de la vida laboral, sino, ante todo, facilitarles la capacitación empresarial para ser 'ganadores', capaces de cuidar de sí mismos. El

¹³ Op. cit., p. 44.

¹⁴ Op. cit.

¹⁵ Op. cit.

¹⁶ Op. cit., p. 33. Traducción de los autores. Cursivas en el original.

conocido adagio que habla de ‘ayudar a la gente a ayudarse a sí misma’, cobra así un sesgo economicista: ahora invoca una especie de preparación idónea que capacitaría a todo el mundo para asumir su responsabilidad personal y tomar iniciativas que permitan no tener que ir a la zaga de nadie en el mercado y no terminar como una especie de ‘fracasados’ que acaban pidiendo ayuda al Estado”.¹⁷

La OMS alcanzó la “agenda de los pobres”¹⁸ muy poco antes de que se iniciara la revuelta ciudadana global contra el BM y el FMI. Por tanto, es previsible que, tarde que temprano, se tope con su Seattle sanitario.

¹⁷ Habermas, J. (2000) “El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización”, en *New Left Review*, 1, febrero, Ediciones Akal, Madrid.

¹⁸ Brundtland GH (1998) *Address to WHO staff*. Ginebra 21 de julio de 1998 (9 páginas. Citado el 15 de octubre de 1998). Disponible en: URL: http://www.who.org/inf-dg/speeches/english/hq_staff_210798.html; Brundtland GH (1998) *Address to Permanent Mission in Geneva*. Ginebra 10 de noviembre de 1998 (7 páginas. Citado el 17 de diciembre de 1998). Disponible en: URL: http://www.who.org/inf-dg/speeches/english/missions_10111998.html; Brundtland GH (1998) *Reunión Mundial de Representantes y Oficiales de Enlace de la OMS. Hacer que cambien las cosas donde sea importante*. Ginebra 22 de febrero de 1999 (10 páginas. Citado el 24 de febrero de 1999). Disponible en: URL: http://www.who.org/inf-dg/speeches/spanish/wrs_22021999.html; Brundtland GH (1999) *Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood. Closing remarks: “Bringing in New Actors”*. Paris, 14 de marzo de 1999 (5 páginas. Citado el 22 de marzo de 1999). Disponible en: URL: http://www.who.org/inf-dg/speeches/interamerican_development_bank.html; Brundtland GH (1999) *Global Health into a New Century*. Ginebra, 9 de abril de 1999 (4 páginas. Citado el 3 de marzo de 1999). Disponible en: URL: http://www.who.org/inf-dg/speeches/english/19990409_acc.html; Brundtland GH (1999) *La OMS mira hacia el futuro tras un año de cambio*. Ginebra, 18 de mayo de 1999 (11 páginas. Citado el 31 de mayo de 1999). Disponible en: URL: <http://www.who.org/inf-dg/speeches/spanish/19990518wha.html>; Brundtland, GH (2000) *Launch of the Alliance for Health Policy and Systems Research*. Ginebra, 27 de marzo de 2000 (2 páginas. Citado el 24 de abril de 2000). Disponible en URL: http://www.who.org/inf-dg/speeches/english/20000327_health_policy_research.html; Brundtland GH (2000) *Round Table Meeting: Challenges for Development. The massive efforts to tackle infectious disease: a key to global prosperity*. Tokio, 20 de julio del 2000 (2 páginas. Citado el 20 de julio del 2000). Disponible en: URL: http://www.who.org/int/director-general/speeches/2000/20000720_tokyo.html; Brundtland GH, (2000c) *Health Systems Reform*, Beirut, 30 de marzo de 2000 (4 páginas. Citado el 24 de febrero de 2000) Disponible en URL: http://www.who.org/inf-dg/speeches/english/20000330_beirut.html;

A la sombra del “nuevo universalismo”: roles públicos y privados rediseñados

Aún con ciertos titubeos, casi confesando que no se quiere acabar de soltar *todos* los amortiguadores sociales en manos privadas, los documentos de la era Brundtland de la OMS, subrayan que, en el horizonte de la próxima década, se delínean dos zonas sometidas a fuerte debate y que deben ser urgentemente esclarecidas. En el nuevo lenguaje de la OMS, ellas son: “la interfase público-privada” y (el a nuestro juicio falso) dilema “entre gastar más o gastar mejor”.¹⁹

Respecto a la primera, la OMS asume directamente que: “asunto central para la política y la reforma de los sistemas de salud de la década que inicia, es el del adecuado rol de los gobiernos y del sector privado así como las acciones necesarias que deberán tomar los gobiernos para mejorar el acceso y la calidad a los servicios que ofrece el sector privado”.²⁰

Respecto a la segunda, la OMS advierte que: “la respuesta consiste, seguramente, en insistir sobre la necesidad de contar con un gasto incrementado *en el contexto* de un buen gobierno. Sin una política sustentable acompañada de un ambiente institucional saludable, es altamente probable que más dinero del sistema público sea derrochado, robado o ambos a la vez. En la ausencia de buen gobierno los prospectos más adecuados para mejorar el acceso y la calidad al sistema de salud, podrían inclinarse hacia el comportamiento de mercado de los actores privados”.²¹

Los recientes documentos de la OMS tampoco dudan ni un instante en erigirse como los auténticos dueños de la “neutralidad” hermenéutica. Después de “bautizar” a la arena del análisis como “el mercado de las ideas” (sic), se apresuran a establecer que: “la OMS entra al debate sobre los sistemas de salud con un florecimiento. El Banco Mundial continuará sien-

¹⁹ Feachem, R (2000) “Health systems: more evidence, more debate”, *Bulletin of the World Health Organization*, 78 (6), 715, Special Theme- Health Systems. Editorials.

²⁰ Op. cit.

²¹ Op. cit.

do, uno espera, muy activo. La comunidad académica seguirá bajando, cada vez más, de su torre de marfil y vinculándose a la investigación sobre los servicios de atención. Bravo a todo esto. No dejemos pues de esforzarnos por estandarizar nuestra asesoría a los países a través de un debate honesto, apolítico y bien informado”.²² Resulta muy difícil no reconocer en esta auto-otorgada capacidad que se arroga la OMS para establecer aquello que sea “político” o “apolítico”, no sólo un insulto, sino un franco instrumento de “dominación simbólica”.²³

El “diagnóstico” de los “expertos” de la OMS en el Informe: ministerios “miopes, estrechos en su función rectora y que se hacen de la vista gorda”

La ruta de la OMS hacia su Seattle sanitario se fortaleció considerablemente con el lanzamiento del más que polémico *World Health Report 2000*,²⁴ traducido al español y distribuido, ese mismo año, por la Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la OMS (OPS-OMS) bajo el título de *Informe Sobre la Salud en el Mundo 2000. Mejorar el desempeño de los sistemas de salud*.

El *Informe* llevó al extremo las formulaciones de “reforma sistémica” que ya habían anticipado el BM, el BID y, en México, la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud),²⁵ Fundación para la cual había trabajado Julio Frenk,²⁶ mismo a quien nombró la Dra. Brundlandt en

²² Op. cit.

²³ Véase al respecto, Bourdieu, P/ Eagleton, T (2000) “Doxa y vida ordinaria”, en *New Left Review* 0, enero, Ediciones Akal, Madrid.

²⁴ World Health Organization, (2000) *The World Health Report 2000 Health Systems: Improving Performance*. Ginebra de mayo de 2000 (206 páginas. Citado el 18 de julio de 2000). Disponible en: URL: <http://www.who.int/whr/2000/en/report-htm>.

²⁵ A cargo del Dr. Guillermo Soberón Acevedo, ex secretario de Salud con Miguel de la Madrid durante los años 1982-88. Véase, Funsalud (1995) *Economía y Salud. Propuestas para el avance del sistema de salud en México*, Fundación Mexicana para la Salud, México.

²⁶ Frenk, J. (1997) *Observatorio de la Salud. Necesidades, servicios, políticas*, Fundación Mexicana para la Salud, México.

1998, como director de “evidencia e información para las políticas” de la Organización.

El experto de la OMS R. Feachem, escribió: “lo que el mundo requiere es mayor evidencia; compartir más intensamente la experiencia entre países y más debate. Las prescripciones globales e idealistas de los años setentas deben ser descartadas a favor de una labor de formulación y evaluación de políticas fundadas en las dispares realidades que constituyen hoy día a las naciones y no en los lugares en donde a ellas les gustaría estar”.²⁷

La respuesta fue fulminante: el pleno de la 53 Asamblea Mundial de la Salud, órgano de gobierno de la OMS, votó porque la Directora General del organismo retirara de la Orden del Día el punto relacionado con el *Informe*, hasta que la Asamblea en su conjunto estuviera en condiciones de discutir y avalar/modificar/rechazar la “metodología” en que el malhadado *Informe* se había apoyado.

No obstante, y al amparo de sus facultades ejecutivas, la Dra. Brundtland, ordenó la difusión mundial del documento, que ella misma presentó valiéndose de una pieza que mostraba, a las claras, las cicatrices que había dejado la pequeña batalla: “no hay duda de que (el *Informe*) es controversial. Sabemos que a ciertos países no les agrada lo que hemos hecho. En la Asamblea Mundial de la Salud bastantes cuestionaron nuestra aproximación. Varios no quieren ser comparados con otros. Para determinadas autoridades nacionales el lugar que alcanzó su país en las listas (*ranking*) constituye un poco confortable recuerdo de imperfecciones. Pero creo que pocos países se habrán realmente sorprendido. La OMS tiene el cometido de erguir el espejo en que nuestros Estados Miembros puedan reflejar su propio desempeño. Nuestra responsabilidad es garantizar que el reflejo que nosotros presentamos sea lo más exacto posible. Los indicadores que hemos reportado se apoyan en principios ampliamente aceptados... Algunos críticos se preguntan sobre las fuentes de nuestros datos. Nuestra respuesta a estas inquietudes es cristalina. Sabemos que nuestros datos no son perfectos. Pero también sabemos que los tomadores de decisiones no pueden esperar paquetes per-

²⁷ Feachem, Op. cit.

fectos de datos: tienen que actuar con la mejor información que puedan obtener. Por nuestra parte, hemos respondido a esta necesidad y estamos convencidos que hemos hecho el mejor uso de lo que, hoy por hoy, está disponible... Lo que hemos hecho este año es un inicio. Y a todos aquellos que lo puedan hacer mejor les decimos: vengan y ayudenos a refinar y mejorar el análisis del próximo año y del año siguiente”.²⁸

rechazaron el *Informe 2000* de la OMS por considerar que cuestiona y pone en entredicho las políticas de salud de las naciones, las cuales fueron ubicadas con bajos rendimientos. Por unanimidad aprobaron un documento en el que se pide a la OMS ‘posponer la realización de nuevos estudios de este tipo’, hasta que sus fundamentos metodológicos y técnicos sean sometidos a consideración de los países, a través de la Asamblea Mundial de la Salud”.³⁰



FOTO: CLAUDIA HERNÁNDEZ RAMÍREZ

La recepción del *Informe* ocupó la primeras planas de la prensa mundial durante algunos días, generando comentarios escépticos y poco entusiastas. Mientras en Europa se lo utilizó, con ironía, para “comparar” el estado de los diferentes sistemas nacionales de salud,²⁹ en la región de las Américas (Organización Panamericana de la Salud, OPS), provocó una airada repulsa: “los países de América Latina

Y no era para menos. El *Informe* incluía en sus páginas, a manera de “evidencia probatoria”, el siguiente punto de vista de un experto: “los ministerios de salud de los países de ingresos bajos y medianos tienen la reputación de ser una de las instituciones más burocráticas y peor administradas del sector público... se fueron convirtiendo en grandes burocracias centralizadas y jerárquicas, regidas por administraciones engorrosas y detalladas, y dotadas de un personal permanentemente protegido por las prestaciones de la administración pública”.³¹

²⁸ Brundtland GH, (2000d) *Presentation of the World Health Report 2000*, Londres, 21 de junio 2000 (4 páginas. Citado el 23 de junio de 2000) Disponible en URL: http://www.who.int/directorgeneral/speeches/2000/20000621_london.html.

²⁹ “Global health-care ranking. Evaluating health care. The health of nations”; “America’s lowly health-care system”; “Health International”, en *The Economist* (2000), Londres, 22 de junio.

³⁰ *La Jornada*, 27 de octubre, 2000.

³¹ *Informe sobre la salud en el mundo, 2000*. Op. cit., pp.138/9, citando a Bossert, T. et. al. Transformation of ministries of health in the era of health reform: the case of Colombia. *Health Policy and Planning*, 1998; 13 (1): 59-77.

Aquello que *habría que explicar*: el porqué los ministerios están como están y porqué los gobiernos los han “abandonado”, se toma como el dato palpable e insultante de su “fracaso institucional”. Sin rubor alguno, el *Informe* afirma que: “los ministerios de salud a menudo padecen miopía. Como son tan miopes, los ministerios algunas veces pierden de vista su objetivo más importante: la población en su totalidad. Solo ven a los pacientes y consumidores cuando el descontento público crece a tal grado, que obliga al ministerio a prestar atención.

Además los ministerios que son miopes sólo reconocen a los actores más cercanos que se mueven en el campo de la salud, los cuales no son siempre los más importantes; estos pueden estar más alejados del corto campo visual del ministerio... “La estrechez de miras en la función rectora consiste en centrar la atención exclusivamente en la legislación y la promulgación de los reglamentos, decretos y ordenanzas como vehículos de la política sanitaria... “Los ministerios de salud a veces se hacen de la vista gorda ante el incumplimiento de los reglamentos que ellos mismos han creado o que deben aplicar en interés del público... El resultado de hacer la vista gorda es la subversión de la función rectora, pues el ministerio traiciona la confianza en él depositada y con ello se institucionaliza la corrupción”.³²

Esta falta de rubor confirma el aserto de Wallerstein: “Al proteger a los científicos de la valoración colectiva, y, en realidad, al fundirlos con los tecnócratas, se liberó a los científicos de la mano muerta de una autoridad intelectualmente irrelevante. Pero, simultáneamente, ello evitó que las mayores y más fundamentales decisiones que hemos tomado durante los últimos 500 años fueran objeto de un debate científico sustantivo, es decir, no técnico”.³³

³² *Informe sobre la salud en el mundo, 2000*, Op. cit., pp. 138-140, Cursivas en el original.

³³ Wallerstein, I. (2000) “El eurocentrismo y sus avatares: los dilemas de las ciencias sociales”, en *New Left Review* 0, enero, Ediciones Akal, Madrid.

Las bolsas financieras del “health sector” y el Informe sobre la Salud en el Mundo 2000: el prepago

Uno de los temas que más inquietud causó entre la membresía de la OMS, fue el del “costeo de los sistemas de salud”, que el *Informe* aborda en su capítulo 5. En él se sostiene que: “las opciones para el financiamiento de los servicios de salud tienen repercusiones sobre la equidad con que se reparte la carga de los pagos. ¿Pueden los ricos y sanos subsidiar a quienes son pobres y padecen alguna enfermedad? Con miras a lograr la equidad y la protección contra el riesgo financiero, debería haber un alto grado de pagos anticipados; el riesgo debería repartirse (por medio de subsidios cruzados que vayan del riesgo de salud bajo al alto); los pobres deberían recibir subsidios (por medio de subsidios cruzados de los de altos ingresos a los de bajos ingresos); debería evitarse la fragmentación de los fondos comunes y los recursos financieros y debería practicarse la compra estratégica para mejorar los resultados del sistema de salud y su capacidad de respuesta... En otras palabras, como se propuso en el *Informe sobre la salud en el mundo 1999*, debe existir el pago anticipado para que sea posible lograr un verdadero acceso a la atención personal de costo elevado... La respuesta es que separar las contribuciones de la utilización exige que las instituciones recaudadoras tengan una capacidad institucional y organizativa muy sólida... En consecuencia, en los países en desarrollo el objetivo es crear las condiciones para aplicar mecanismos de recaudación de ingresos que permitan una separación cada vez mayor entre contribuciones y utilización. En los países de bajos ingresos, donde suele haber altos niveles de gastos de salud sufragados por el usuario de su propio bolsillo y donde las capacidades organizativas e institucional son demasiado débiles para que se pueda depender principalmente de los impuestos generales para financiar los servicios de salud, esto significa que, donde sea posible, hay que fomentar los sistemas de contribuciones vinculados al trabajo, y facilitar la creación de planes de pago anticipado comunitarios o por intermedio de proveedores”.³⁴

³⁴ *Informe sobre la salud en el mundo, 2000*. Op. cit., pp. 107-113.

El *Informe* termina con un *Anexo Estadístico*³⁵ que incluye un grupo de cuadros que evalúan y clasifican (*ranking*), de mejor a peor, el “desempeño” del sistema de salud de todos los Estados Miembros. Así, en el cuadro 5 (*Nivel y distribución del logro de todos los Estados Miembros; estimaciones para 1997 y 1999*)³⁶, Japón ocupa el primer lugar, seguido de Australia y Francia. México ocupa el lugar 55, Samoa el 97, Brasil el 111 y Myanmar el 139. Los últimos cinco lugares corresponden a Botswana (187), Zambia (188), Malawi (189), Niger (190) y Sierra Leona (191).

La “reforma” hacia arriba

En un universo de 191 países cuya gran mayoría son francamente pobres; febrilmente extrañados en el vértigo y deslumbre que les produjo su propia lectura sistémica del “desempeño” de los sistemas de salud, los expertos de la evidencia y el análisis —que, como parte de la “nueva” OMS, tanto ha publicitado la Dra. Brundtland— con su desventurado *Informe*, estaban segregando y estigmatizando prácticamente a la casi totalidad de la membresía de la Organización.

Para decirlo con Habermas: “el debate se centra en la restricción de los recursos de intervención que hasta ahora el Estado-nación movilizaba para llevar a cabo sus políticas sociales de legitimación. Al aumentar la distancia entre, por un lado, las dimensiones territorialmente limitadas para la acción del Estado-nación y, por otro, los mercados globales y los flujos acelerados de capital, se pierde la ‘autosuficiencia funcional de la economía nacional: no debería equipararse la autosuficiencia nacional con la autarquía...[aquella] no implica que una nación deba poseer un surtido completo de productos, sino sencillamente los factores complementarios, sobre todo, capital y organización, que la oferta de trabajo disponible en una sociedad precisa para producir”.³⁷

³⁵ Op. cit., pp. 165-227.

³⁶ Op. cit., pp. 200-207.

³⁷ Habermas, Op. cit.

Leído estratégicamente, pareciera como si el *ranking* a través del cuál el *Informe* y sus cibernéticas tablas asigna diferentes posiciones a los países miembros, cumpliera al fin con el anhelado sueño de ubicar a la OMS, de una vez por todas, entre las grandes agencias multilaterales del orbe.

En efecto, ese *Informe* y sus listas de desempeño *finalmente* podrían operar como los documentos de referencia para los bancos (BM, FMI, BID, entre otros) quienes sólo tendrían que recurrir a ellos —o a los expertos que los diseñaron en Ginebra—, a la hora de aprobar y evaluar créditos y financiamientos.

Por fin se podría “consultar” vía OMS la pertinencia de otorgar o no apoyos a las naciones y sus procesos de “reforma”. La OMS creía contar ya con el baremo técnico adecuado para facilitar los fondos multilaterales en materia de salud. Con este “avance”, *ganarían* los bancos, que podrían dedicarse por entero a lo suyo y *ganaría*, también, la OMS quién dotada de un *expertise* a la altura de sus pares, *estaría* completamente lista para poner su agenda al servicio del desarrollo y los “pobres”, tal como lo hicieran el FMI y el BM dos décadas antes.

No es casual que la Dra. Brundtland se solazara con su creatura: “estamos metidos de lleno en nuestra tarea principal: contribuir a la reducción de la pobreza mejorando la salud. Colocamos la salud en el contexto del desarrollo humano, nos esforzamos por lograr el consenso en torno a una política sanitaria eficaz, mejoramos los resultados sanitarios mediante fórmulas de asociación eficaces y estamos creando una cultura organizacional que estimula la innovación y la responsabilización, la reflexión estratégica y la prontitud de la acción”.³⁸

Pero con su apuesta *hacia arriba*,³⁹ la dirección de la OMS también apostó su estabi-

³⁸ Brundtland GH, (2001) *Alocución de la Directora General ante el Consejo Ejecutivo en su 107ª reunión. Punto 2 del orden del día*. Ginebra, 15 de enero de 2001, (13 páginas. Citado el 18 de enero de 2001) Disponible en URL: http://www.who.int/director-general/speeches/2001/20010116_eb1072.es.lhtml.

³⁹ World Health Organization (1999) *A Progress Report on Ten Months of Change*, Ginebra, Revisado el 10 de mayo de 1999.

lidad y legitimidad *hacia abajo*. Lo que se jugó con la “reforma” de la OMS, fue su capacidad *real* en la tarea interna de ajuste del organismo a los retos que impone la economía global. Al decir de sus expertos: “históricamente la OMS no había estado muy comprometida con las políticas de los sistemas de salud o en la economía y el financiamiento de la salud. Hacia los años noventas, el Banco Mundial constituía la influencia más poderosa en esa área. Pero desde la elección de su nueva Directora General en 1998, la OMS ha mostrado la intención para fortalecer sus competencias e influencia en las áreas no médicas como las de la economía y las finanzas. En enero del año 2000, esta intención fue claramente puesta de manifiesto, con el lanzamiento de la Comisión de alto perfil relacionada con la macroeconomía y la salud (...) La OMS avanza hacia un rol de liderazgo en el pensamiento global sobre la política de salud”.⁴⁰

El anhelo de “igualación” con sus “pares” financieros, fue hecho contra y a costa de la membresía mayoritariamente pobre de la Organización, justo en el momento en que la globalización postula la urgencia de *ajustar* aquello que pueden decidir *adentro* los países, frente a lo que pactan *afuera* las elites que supuestamente los representan.

Habermas lo resume de la siguiente manera: “este argumento no tiene en cuenta el carácter tan derivado como disminuído de tal legitimación, es decir, ni el hecho de que los acuerdos supranacionales no estén sujetos a las presiones de la legitimación en la misma medida que las decisiones tomadas en el ámbito nacional, ni el hecho de que el proceso institucionalizado de formación de la voluntad en el Estado-nación está gobernado también por normas y valores reconocidos intersubjetivamente y no se reduce a un proceso de mero compromiso o, en otras palabras, a una componenda entre las partes interesadas. Asimismo, naturalmente, las políticas deliberativas de los ciudadanos y sus representantes no pueden reducirse a la pericia de los especialistas”.⁴¹

También el célebre premio nobel de la paz 1912, Elihu Root, lo había expresado con maestría, desde el lejano año 1922: “por lo general, en los países democráticos, la mayoría de los ciudadanos se niega a esperar hasta que terminen las negociaciones o hasta que se apliquen —e inclusive que se determinen— las políticas por seguir, y exige conocer lo que está ocurriendo para tener la oportunidad de expresar su opinión durante todas las etapas de las gestiones diplomáticas. Esta tendencia se debe, en parte, a un deseo de escapar de algunos males bien reconocidos en la práctica de la diplomacia. Sin duda tiene que ver con la disposición natural de las democracias por revertir las condiciones previas al surgimiento de los gobiernos representativos, para evitar las desigualdades que por momentos entraña la delegación de poder a representantes oficiales, independientemente de cómo se los haya elegido...Las democracias decididas a controlar sus propios destinos se oponen a ser conducidas, sin su conocimiento, a situaciones sin alternativa”.⁴²

¿Misión cumplida?

Además de estigmatizar a la mayoría “pobre” de su membresía, la “reforma” hacia arriba también despreció la oportunidad de hacer suyos y ganar para su “nuevo” proyecto a “los condenados de la tierra”; a los de *abajo* del propio primer mundo. Como apuntara recientemente un célebre *hacker*: “¿nueva economía? La mera mención del término incitaba a la risa en el acto de clausura del 17º congreso anual del *Chaos Computer Club*. Se reunieron unos 3 mil asistentes, la mayor concentración de ‘hackers’ de Europa. Wau Holland, presidente del Club se lamentaba: ‘muchas gente impresionada se olvida de la tradición de libertad de los trabajadores. En la vieja economía, conseguías un empleo y pensabas que sería para seis años y tendrías dinero. En la nueva, quizá será de unos meses y pagan con *stock options*. La industria

⁴⁰ Feachem, Op. cit.

⁴¹ Habermas, Op. cit.

⁴² Root, E (2000) “Requisitos para el éxito de la democracia popular”, en *Foreign Affairs En Español* Edición Especial, Diciembre, México.

busca gente fascinada. En cinco o diez años veremos a todos enfermos".⁴³

Hoy por hoy, la OMS deberá reflejarse en el espejo del recorrido que describen los "globalifóbicos" del orbe: de Seattle (noviembre 1999) a Davos (enero 2000), pasando por Washington (abril), Bruselas y Ginebra (junio), Millau (julio), Praga (septiembre) para llegar a Niza (diciembre), Zurich (enero 2001), Cancún (febrero), Nápoles y Santiago de Chile (marzo).

Escribe Habermas: "cabe dudar del utópico 'más allá de la derecha y de la izquierda', pero parece que se está consumando un intercambio de papeles entre revolucionarios y conservadores. Pues 'revolucionarios' resultan los esfuerzos para hacer olvidar a la población los criterios del universalismo igualitario y para atribuir las desigualdades socialmente producidas a las propiedades naturales de 'eficientes' y 'fracasados'".⁴⁴

La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ya confiesa haber "tomado muy en serio el mensaje que le envió la sociedad civil inconforme con la globalización. Sus 29 países miembros deberán tomar en cuenta la opinión de sus pueblos para futuras negociaciones comerciales y en la renegociación de acuerdos vigentes. De no considerarse las inquietudes de las sociedades, que nunca fueron consultadas para liberalizar las economías y abrir fronteras, seguramente habrá movilizaciones antiglobalismo en todas las latitudes y entonces será difícil detenerlas. Ya no se puede ignorar a la sociedad civil y es necesario incorporarla a las estrategias de apertura, lo que no es fácil, porque se necesita aprender técnicas para hacerlo, pero ayudará a adoptar las mejores soluciones".⁴⁵

El futuro de la Dra. Brundtland y sus "reformas" está en el aire. La llave para desentrañar su incógnita está en poder de la *soberanía*



FOTO: CLAUDIA HERNÁNDEZ RAMÍREZ

⁴³ Molist, M. (2001) "Los 'hackers' airean en Berlin su desconfianza en la nueva economía", en *El País*, Madrid, 12 de enero.

⁴⁴ Habermas, J. (2000) Prólogo a *La Constelación Posnacional*, Paidós, Biblioteca del Presente, Barcelona.

⁴⁵ Cristina Teberless, encargada del área de interacción de políticas, globalización e inversión, *La Jornada*, 23 de febrero, 2001.

de las próximas Asambleas Mundiales de la Salud de cara a los procederes de su, todavía, directora general.

Mientras tanto, ella intenta capotear los vendavales que despertó: “todas estas visitas han afianzado mi fe en los principios fundamentales de nuestro trabajo: los datos bien fundamentados y la ciencia deben orientar nuestra acción y nuestras políticas; únicamente podremos conseguir resultados sanitarios más equitativos si intensificamos las intervenciones verificadas y ensayadas; debemos hacer cuanto podamos para que la mundialización sea beneficiosa para los pobres.... Tras los debates que han tenido lugar... durante los dos últimos años, observo que nos estamos acercando al consenso en torno a los objetivos y las funciones deseables para los sistemas de salud nacionales. La OMS ha elaborado un conjunto de indicadores, basados en este consenso, para medir el desempeño de los sistemas de salud”.⁴⁶ ¿Acaso pretende la Dra. Brundtland confundir deliberadamente consenso con *disenso*? La insurrección de los países pobres de la OMS muestra que ellos *no comparten* ni siquiera la presencia de esos indicadores. Aún peor: han propuesto que el tema no se debata al seno del organismo.

¿O esconde una carta en la manga?: “durante los dos últimos años hemos estado realizando evaluaciones cuantitativas del desempeño de todos los sistemas de salud del mundo. Para ello, hemos creado valores para los indicadores utilizando métodos propios tanto de la disciplina de la salud pública como de la econometría, a partir de los datos disponibles en cada uno de los Estados Miembros. Cuando no dispusimos de datos calculamos los valores aplicando técnicas matemáticas comunes...La opinión pública, tanto nacional como internacional, se ha interesado considerablemente por esta iniciativa de desarrollar instrumentos para el análisis y el diálogo sobre las políticas. Este proceso también ha suscitado un debate considerable, no exento de observaciones críticas... El debate deberá proseguir... A pesar de la controversia, veo que, para los ministros de salud,

los datos sobre el desempeño de los sistemas nacionales de salud ayudan a demostrar cómo se utilizan los recursos... La OMS es la organización que debería ayudar a los países a evaluar regularmente el desempeño de los sistemas de salud”.⁴⁷

Aunque cabe preguntar: y ¿quién evalúa al evaluador? Ante el declarado malestar de los Estados Miembros, la Dra. Brundtland parece marchar en retirada al ofrecer que establecerá: “un proceso de consultas técnicas que reunirá al personal de los Estados Miembros de diversas Regiones de la OMS que aportarán sus respectivos puntos de vista; velaré por que la OMS consulte a cada Estado Miembro para determinar cuáles son los mejores datos utilizables para evaluar el desempeño...y proporcione la información preliminar necesaria sobre los valores de los indicadores obtenidos por la OMS a partir de esos datos”.⁴⁸

Sin embargo esta consulta, a toro pasado, sólo serviría para *preservar* su línea de “reformas”. En efecto, la Dra. Brundtland prevee que la OMS “preparará un informe sobre el desempeño de los sistemas de salud cada dos años: la próxima ronda se ultimaré en mayo de 2002 y, previa consulta, se publicará en octubre de 2002. Velaré también por que los Estados Miembros reciban los informes así preparados por la OMS antes de ponerlos a disposición del público general; crearé un pequeño grupo consultivo, del que formarán parte algunos miembros del Consejo Ejecutivo y del Comité Consultivo de Investigaciones Sanitarias, que podrá ayudarme a vigilar el apoyo facilitado por la OMS para evaluar el desempeño de los sistemas de salud”.⁴⁹

¿Quiere decir que, a diferencia del *Informe sobre la salud en el mundo, 2000*, el del 2002 *sí* será consensuado? ¿están de acuerdo con ese consenso los Estados Miembros o están manifestando, más bien su *disenso*? Pero, además, ¿qué quiere decir la Dra. Brundtland con “vigilar el apoyo para evaluar el desempeño”? Parece, más bien que, ante el *disenso* de la membresía pobre de la organización,

⁴⁶ Brundtland GH (2001) *Alocución de la Directora General...* Op. cit.

⁴⁷ Op. cit.

⁴⁸ Op. cit.

⁴⁹ Op. cit.

⁵⁰ Op. cit.

quiere, finalmente extraer de la manga su carta escondida: “en resumen, desearía que los Estados Miembros y la Secretaría adopten una manera de proceder constructiva en lo que respecta a la evaluación del desempeño de los sistemas de salud. Deberá ser transparente, creíble y equitativa. Preveo que, a medida que vayamos mejorando nuestra manera de proceder gracias a la experiencia adquirida, se intensificará la participación de todos los Estados Miembros”.⁵⁰

Lamentablemente, la segregación de que ha sido víctima la membresía pobre de la OMS no mejorará sustancialmente porque la Dra. Brundtland muestre su última carta: “la magnitud de los riesgos para la salud de la población está siendo cuantificada. Espero que este mismo año la Comisión de la OMS sobre Macroeconomía y Salud nos ayude a demostrar la justificación económica para invertir en salud. La Comisión indicará la gama de intervenciones eficaces que existe actualmente”.⁵¹

En el Foro Económico Mundial de Davos, la directora general de la OMS observó: “para la salud global, el año 2000 ha representado una oportunidad extraordinaria. El paisaje en que trabajamos ha empezado a cambiar de manera fundamental. Como resultado de esos cambios contamos ahora con un respaldo político internacional sin precedentes para reducir la pobreza. Y al mismo tiempo, la salud ocupa un lugar central en la arena del desarrollo. Se la acepta cada vez más como una de las más poderosas estrategias para transformar la vida de los pobres”.⁵²

E inmediatamente después acotó: “a más tardar este mismo año, la Comisión sobre Macroeconomía y Salud, dirigida por Jeff Sachs,

⁵¹ Op. cit.

⁵² Brundtland GH, (2001) *World Economic Forum, Remarks to the meeting of the Governors of the Health Industry*. Davos, 29 de enero de 2001, (3 páginas. Citado el 18 de enero de 2001) Disponible en URL: http://www.who.int/director-general/spe...english/2001/20010129_davosgovernors.en.lhtml.

⁵³ Brundtland GH, (2001) *World Economic Forum, Plenary Seminar "Diseases that cause poverty"*. Davos, 29 de enero de 2001, (3 páginas. Citado el 18 de enero de 2001) Disponible en URL: http://www.who.int/director-general/spe...english/2001/20010129_davospoverty.en.lhtml.

proverá un mapa donde se establecerá aquello que podemos hacer. Es evidente que la suma total que reúnen gobiernos, agencias de desarrollo y esfuerzos corporativos no está cerca de lo que se requiere para marcar una diferencia real sobre la siguiente década. Es necesario un incremento masivo en el financiamiento y en los recursos humanos”.⁵³

Con lo cual la Dra. Brundtland parece insertar a la OMS en el marco de sanciones *unilaterales* por el que atraviesan todas las foros e instituciones multilaterales del orbe, desde el desmantelamiento del sistema *Bretton Woods*. Como presagia Habermas: “por más que consideremos en su justa medida el meollo racional de estas acciones de defensa, no resulta difícil ver por qué el Estado-nación no podría recobrar la fuerza de antaño limitándose a atrancar las escotillas. La liberalización de la economía global, que comenzó tras la Segunda Guerra Mundial y temporalmente cobró el aspecto de un liberalismo inamovible que descansaba en un sistema de tipos de cambio fijos, se vio bruscamente acelerado tras la muerte del sistema *Bretton Woods*. Pero esa aceleración no era inevitable. Las restricciones sistémicas que hoy imponen los imperativos de un sistema de libre comercio, fuertemente reforzado con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), son los frutos del voluntarismo político. Aunque Estados Unidos forzaron la marcha de las diversas rondas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el GATT no supuso decisiones impuestas unilateralmente, sino más bien una acumulación de acuerdos negociados, cada uno con su historia particular; los acuerdos fueron coordinados mediante negociaciones abiertas entre un gran número de gobiernos individuales. Y, en la medida que ha sido este tipo de integración negativa de muchos actores independientes lo que ha dado lugar al mercado globalizado, los proyectos de restauración del *status quo ante* revocando *unilateralmente* el sistema de funcionamiento que ha surgido de una decisión *concertada* no tienen ninguna posibilidad de éxito; cualquiera de esos intentos debe saber que tendrá que enfrentarse a las sanciones”.⁵⁴ ¿Misión cumplida?

⁵⁴ Habermas, Prólogo a *La Constelación Posnacional...* Op. cit., Cursivas en el original.

T

rabajadores de la salud y neoliberalismo (episodios de movilización en el IMSS)*

Patricia Ravelo**
Sergio Sánchez**

En este ensayo nos centramos en la situación que vivieron los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) durante una coyuntura muy importante para entender su situación actual: el conflicto de 1989 y sus efectos en el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS). Aunque ese episodio parecería lejano en el tiempo, se explica la acción del SNTSS en los 90, centrada en la defensa de la seguridad social y de su contrato colectivo de trabajo; la resistencia (parcial si se quiere) que dicho sindicato ha llevado a cabo hasta la fecha ante la paulatina transformación del IMSS.

En esta ponencia nos centramos en la situación que vivieron los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) durante una coyuntura muy importante para entender su situación actual: el conflicto de 1989 y sus efectos en el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS).

Aunque ese episodio parecería lejano en el tiempo, él explica la acción del SNTSS en los 90, centrada en la defensa de la seguridad social y de su contrato colectivo de trabajo; explica la resistencia (parcial si se quiere) que dicho sindicato ha llevado a cabo hasta la fecha ante la paulatina transformación del IMSS.

* El presente ensayo es subproducto de una investigación más amplia sobre "Democracia sindical y participación en el puesto de trabajo", dirigida por los doctores Enrique de la Garza y Alfonso Bouzas, la cual contó con financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

** Profesores-Investigadores del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social del D.F.

A fines de los 80 se vivían de una manera muy clara los efectos de las políticas neoliberales, las cuales significaron en el IMSS deterioro salarial, desabasto de equipo y materiales de trabajo, sobrecargas de trabajo y un profundo malestar entre la base trabajadora.

En general esta situación pareció prevalecer durante los 90, pero con cambios importantes. Durante ese tiempo vimos una política del IMSS que puso énfasis en los estímulos económicos a los trabajadores y en una serie de programas destinados a buscar mayor calidad y calidez en el servicio. Por su parte, el SNTSS mantuvo posturas de cuestionamiento a esas políticas institucionales. Hacia fines de los 90 buscó y logró un compromiso bilateral con el IMSS en torno al Programa Integral de Calidad (el PIC), proyecto que, por cierto, hasta la fecha todavía no arroja los resultados esperados.

En esta ocasión no entraremos en la explicación de los sucesos de la década de los

90, pues excedería los objetivos de la presente comunicación. Sólo recordemos que a mediados de esa década se reformó la Ley del IMSS por iniciativa Presidencial. Entonces esos cambios implicaron, entre otras cuestiones muy importantes, la privatización del seguro de jubilación del IMSS, lo cual dio origen a las Afores-Siefores.

Pero volvamos a los 80. Entonces la situación apuntada llevó a que el servicio de atención a la salud fuese cuestionado, incluso socialmente. La situación, en general, se caracterizaba por largos tiempos de espera para recibir atención, largos trámites burocráticos, errores y negligencia médicos, desabasto de medicinas, etc.

El corporativismo sindical implantado en el IMSS también entró en crisis. En efecto, aunque los movimientos de trabajadores en el IMSS se remontan a los 60 y 70, desde 1981 tuvieron lugar diversas oleadas de lucha que culminaron en 1989. En 1987 la lucha de las enfermeras tuvo un alcance nacional.

En suma, que aquí nos ocupamos de ese episodio de 1989 y sus efectos en el IMSS y en el SNTSS. Él explica en buena medida los procesos que se han vivido en el sector; y la orientación de la acción sindical actual, uno de cuyos ejes es la defensa de la seguridad social y del contrato colectivo de trabajo.

Las primeras movilizaciones de 1989

Durante el movimiento de 1989 se plantearon demandas de orden económico (entonces era muy común la demanda de 100% de aumento salarial), de democracia en el SNTSS, y se llevaron a cabo fuertes cuestionamientos al modelo económico neoliberal del Estado y su implementación en el IMSS.

Al interior del SNTSS la situación era la siguiente: a principios de año se dio la lucha por hacer representativo el Consejo Nacional que tendría lugar el mes de abril. En la reunión de esta importante instancia sindical se dieron enfrentamientos entre la oposición y el Comité Ejecutivo Nacional del SNTSS (en adelante, CEN), cuyo secretario general era el Dr. Punzo Gaona.

La oposición inició desde entonces un proceso de aglutinamiento y de reflexión programática que la llevó a elaborar propuestas que tenían que ver con el salario y con la orientación general del IMSS.

La oposición aspiraba a un IMSS democrático y veía que un problema urgente a enfrentar era el de la falta de calidad en el servicio que se brindaba a los derechohabientes. Responsabilizaba a la institución de esta grave situación.¹

La oposición también defendía el contrato colectivo, pedía la ampliación y la adecuación de las plantillas, con el fin de responder a la nueva dinámica del IMSS, entre otras demandas.

Con esos antecedentes se llegó al XXI Congreso Nacional del SNTSS, el 11 de octubre de 1989. Entonces la lucha interna se desencadenó. 298 delegados efectivos al Congreso (una mayoría, si tomamos en cuenta que los delegados efectivos eran unos 500), rechazaron el proyecto de contrato colectivo presentado al Congreso por el CEN.

Los delegados rebeldes al CEN se declararon en Congreso Permanente. Se proponían rebasar a éste desde el momento en que conminaban “a establecer negociaciones directas a las autoridades del IMSS con los representantes legales” del Congreso Nacional, es decir, ellos mismos. Convocaron a todos los trabajadores a llevar a cabo plantones al día siguiente, tanto en las oficinas del IMSS en el Paseo de la Reforma como en las delegaciones estatales.²

Ante el rechazo a su proyecto, el secretario general había abandonado el Congreso. Ante ello los rebeldes se organizaron para mantenerse dentro del Centro de Convenciones.³

El conflicto estaba planteado. El 14 de octubre el CEN firmaba el nuevo contrato colectivo con el IMSS. Se podían percibir los cambios que había tenido el contrato colectivo.

¹ *La Jornada*, 11 de septiembre de 1989, p. 12.

² La información anterior en el cintillo aparecido en *La Jornada*, 12 de octubre de 1989, p. 28.

³ *La Jornada*, 12 de octubre de 1989, p. 6.

Además del aumento salarial, había modificaciones en vacaciones y días de descanso y en los días festivos que otorgaba el contrato colectivo. Esos días no se perdían, se agregaban a los períodos vacacionales.

Ante tales cambios, las demandas del movimiento de protesta eran: aumento salarial de 100% (se había otorgado 14.5%); y rechazo a la “mutilación” del contrato colectivo de trabajo. Esperaban que su movimiento echara atrás el acuerdo CEN-IMSS en torno al contrato. Pronto empezaron a demandar la salida de su cargo del secretario general, el Dr. Punzo Gaona.⁴

Para el día 16 de octubre Arsenio Farell, titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS), llamó a negociar al CEN y a los 296 delegados rebeldes. El 23 la STYPS volvió a citar a las partes en conflicto, pero el jurídico del IMSS no acudió a la cita. De todas maneras, la oposición inició contactos con la STYPS y Gobernación. A la cabeza de ésta estaba Gutiérrez Barrios, famoso político priísta, por cierto, fallecido hacia fines del año 2000.⁵

A pesar de los intentos de mediación por parte de la STYPS, el mismo 25 de octubre, el IMSS y el CEN dieron el paso definitivo: ambas partes ratificaron y depositaron el nuevo contrato colectivo en la JFCA.⁶

Ante tal situación, los congresistas rebeldes llevaron a cabo otra gran movilización el 27 de octubre, la cual tuvo lugar en 16 estados del país.⁷

Al final de esa manifestación, en la ciudad de México, cuatro manifestantes, dos de ellos delegados al Congreso rebelde, iniciaron una huelga de hambre. Con esta acción aparecían los primeros elementos de división en el movimiento, pues esta acción no era compartida por el conjunto del movimiento.⁸

Según testimonios, el ala del movimiento que empezaba a manifestar un gran radica-

⁴ *El Universal*, 14 de octubre de 1989, p. 7.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Excélsior*, 26 de octubre de 1989, p. 25; *El Día*, 26 de octubre de 1989, p. 7.

⁷ *Excélsior*, 26 de octubre de 1989, p. 38.

⁸ *Excélsior*, 28 de octubre de 1989, p. 1.

lismo estaba vinculada principalmente con el Movimiento Proletario Independiente (MPI).⁹

Renuncia del Dr. Punzo Gaona y división del movimiento

Hacia principios de noviembre los delegados rebeldes mantenían su lucha por ser reconocidos como interlocutores ante el Estado. Entonces un sector lucido del movimiento llegó a plantear una jornada sobre la “salud y mejoramiento del servicio a los derechohabientes”.

Para el día 7 de noviembre, la parte del movimiento más radicalizada planteaba nuevas formas de presión, como la toma del edificio del SNTSS en la calle de Zamora. Ya se hablaba incluso de efectuar un “paro nacional” de labores en el IMSS.¹⁰

Esta parte más radicalizada del movimiento rebelde parecía encaminarse hacia la confrontación con el IMSS y con el Estado, sin contar con el respaldo de todos los participantes en el movimiento. Era la parte vinculada al MPI, principalmente.

Así fue. Este día sectores de la base llevaron a cabo la ocupación del edificio del SNTSS. Planteaban la destitución de Punzo Gaona y el nombramiento de un nuevo CEN.¹¹

El 8 de noviembre hubo enfrentamientos a la entrada de ese edificio. El 9 el Dr. Punzo Gaona renunciaba a la secretaría general. De ese puesto se hizo cargo el recién nombrado secretario del interior, Miguel Ángel Sáenz

⁹ Conviene una rápida caracterización del MPI. Tuvo sus orígenes en el agrupamiento político sindical de los 70 conocido como la Unidad Obrera Independiente. Tiene como objetivo el socialismo, pero un socialismo que promueve posturas de rechazo a la acción parlamentaria-electoral y a la izquierda que participa en los procesos electorales. Sin embargo, en años recientes algunos de sus elementos parecen haber variado sus posturas sectarias (tal vez haya sido un viraje del conjunto del MPI) y han llegado a puestos de elección popular a través de uno de sus enemigos de antaño: el Partido de la Revolución Democrática, el PRD.

¹⁰ *La Jornada*, 7 de noviembre de 1989, p. 30.

¹¹ *La Jornada*, 8 de noviembre de 1989, p. 11.

Garza, el cual llegó a este último cargo mediante una maniobra estatutaria.¹²

Una vez hecha pública la renuncia de Punzo Gaona, el movimiento en su conjunto llamó de nuevo a la movilización. La caída de Punzo Gaona era un triunfo, pero advertía que la demanda central seguía pendiente: la no mutilación del contrato colectivo.¹³

El 11 de noviembre, en el centro de Convenciones se dieron enfrentamientos entre los grupos del movimiento rebelde.¹⁶

Luego de esos enfrentamientos físicos los grupos aparentemente llegaron a acuerdos y establecieron un nuevo plan de acción. Sus objetivos seguían siendo: suspensión del convenio pactado entre Punzo Gaona y el IMSS;



FOTO: MARCO CORTÉS

El 10 de noviembre el Dr. Sáenz Garza llamó a dialogar a los delegados rebeldes y les propuso que formaran una comisión con el fin de dialogar.¹⁴

Parecía acercarse una solución al conflicto. Sin embargo, las diferencias en el seno del movimiento seguían presentes.¹⁵

Al día siguiente de esa movilización (11 de noviembre) estaba programada una nueva reunión de los congresistas rebeldes. Ahí se discutirían cuestiones claves: las condiciones de la negociación con el nuevo secretario general del SNTSS y con el IMSS.

inicio de negociaciones tripartitas entre el Congreso (ahora autodenominado Congreso Extraordinario), el CEN y el IMSS; se agregaba la exigencia de licencias sindicales para todos los congresistas mientras durasen los trabajos del Congreso, probablemente porque para entonces estaban en riesgo de ser despedidos al no acudir a laborar, una vez que se prolongaba su presencia en dicho Congreso; y se tendían puentes hacia los derechohabientes, a los cuales se les proponía luchar unidos para mejorar el servicio.

Vistos los términos de este manifiesto, parecía que el sector del movimiento que eludía la confrontación con el IMSS y con el mismo CEN había ganado la reunión del día 11 de noviembre, al no poner en el centro el nombramiento de un nuevo CEN.

¹² *El Herald*, 10 de noviembre de 1989, p. 1.

¹³ *Excelsior*, 10 de noviembre de 1989, p. 34.

¹⁴ *El Día*, 10 de noviembre de 1989, p. 8.

¹⁵ *La Jornada*, 11 de noviembre de 1989, p. 9.

¹⁶ *El Universal*, 12 de noviembre de 1989, p. 15.

Pero sin duda el movimiento en su conjunto estaba radicalizado, pues también hacía una propuesta de cogestión al plantear la intervención de los trabajadores en la administración del IMSS y en las mismas políticas de salud, objetivo este correcto pero que no parecía estar al alcance de la mano ni en la coyuntura política que entonces se vivía ni por la situación en el IMSS.¹⁷

El día 15 la “estructura” del SNTSS (como se le conoce) dio una respuesta. Todo el CEN encabezado por Sáenz Garza, los secretarios generales de secciones y de delegaciones foráneas autónomas, daban una versión muy distinta de los acontecimientos. Para el nuevo CEN, la dirección anterior del sindicato había depositado legalmente el nuevo contrato colectivo de trabajo y en él no había violación de derechos.

El nuevo CEN sostenía que los delegados rebeldes carecían de representación legal y estatutaria y que, por lo mismo, no podían llevar a cabo demanda alguna ante los tribunales por pérdida de derechos en el contrato colectivo de trabajo. Aclaraba que la JFCA había resuelto ya que los delegados rebeldes no eran los representantes legales del XXI Congreso y había archivado su demanda. El CEN en realidad reivindicaba su representatividad legal.

Toda la estructura del SNTSS sostenía que su postura era de total defensa de la seguridad social, opuesta a la privatización de los servicios; que también luchaban por el incremento de los puestos de base y la defensa de las categorías del tabulador.

El nuevo CEN planteaba que el movimiento opositor arriara sus banderas y volviera a sus puestos de trabajo, sin alcanzar las demandas principales que a lo largo de las semanas había planteado.¹⁸

El día 15 de noviembre el movimiento volvió a salir a las calles en varios lugares del país. El centro de la movilización seguía siendo la ciudad de México. Se oponía a aceptar salidas negociadas del conflicto con el CEN. El ala más radicalizada ligada al MPI pareció

hegemonizar el contenido político de esta marcha. Entonces el movimiento denunciaba el contexto en el que se había dado el conflicto: ofensiva del gobierno en contra de los sindicatos y de los contratos colectivos de trabajo. Denunciaba el corporativismo. Hablaba de la necesidad de un gran frente sindical para contrarrestar la situación descrita. Otras medidas que se valoraban era la huelga de hambre y el paro nacional.

Se consideraba que la sola salida de Punzo Gaona no era la solución del conflicto. Se pensaba que el proyecto “modernizador” del IMSS seguía en marcha, incluyendo la privatización de áreas de trabajo.

Esta línea, muy radicalizada, proponía lograr el reconocimiento del Congreso ante el IMSS; demandar la renuncia de todos los secretarios generales del SNTSS por haber firmado la revisión de contrato a espaldas de los trabajadores; y hacer responsable al nuevo CEN de todas las medidas que se llegasen a tomar en contra de los trabajadores.

El 17 de noviembre era el día del “paro nacional” anunciado por los más radicalizados. El 18, los diarios constataban que no se habían efectuado ni el “paro nacional” en el IMSS ni el bloqueo al Paseo de la Reforma, este último también anunciado por la oposición.

Una cuestión parecía cierta: el movimiento no contaba con la fuerza suficiente que le permitiera una acción de la envergadura de un “paro nacional”. Había hecho una demostración de debilidad política al anunciar una medida imposible de implementar.

Mientras tanto, las reuniones entre los delegados rebeldes y el IMSS continuaban. Apparently el IMSS trataba de esclarecer las diferencias de interpretación “conceptual” que existían sobre el texto del contrato colectivo.¹⁹

En estos días de noviembre se habían dado cuatro reuniones entre los delegados rebeldes y el CEN encabezado por Sáenz Garza. Todavía no había acuerdos entre ambas partes. Ninguna de las dos partes cedía acerca de sus respectivas interpretaciones sobre lo pactado.

¹⁷ *Excelsior*, 13 de noviembre de 1989, p. 41.

¹⁸ *La Jornada*, 15 de noviembre de 1989, p. 15.

¹⁹ *El Universal*, 18 de noviembre, p. 25.

La postura del movimiento opositor seguía siendo firme: luchar por el desconocimiento del convenio de contrato colectivo y la conformación de una comisión tripartita entre CEN, Congreso Extraordinario e IMSS, con vistas a renegociar el contrato colectivo.

Mientras tanto, los delegados rebeldes se mantenían analizando la situación del movimiento en el Centro de Convenciones del SNTSS. A él se habían incorporado los comités de base de 18 estados del país, según fuentes periodísticas.²⁰

Victoria parcial y repliegue del movimiento

Hacia la tercera semana de noviembre los delegados recibieron del CEN una propuesta de modificación a las cláusulas siguientes: 11, 22bis, 23, 38, 44, así como a las transitorias 5, 8 y 13. Este hecho le daba la razón a los congresistas: sí había problemas con el texto del nuevo contrato colectivo de trabajo, en términos de introducir cambios en las condiciones de trabajo.

Esas cláusulas tenían que ver con la clasificación de los trabajadores; la bilateralidad en la definición de las plantillas y plazas vacantes; el tiempo de tolerancia para ingresar al trabajo (la cláusula 38); y los permisos temporales (la 44).

El nuevo CEN se aprestaba a renegociar esas cláusulas con el IMSS. El conflicto parecía destrabarse.

Ante tal situación, una parte de los delegados rebeldes proponían un plan de acción que contemplaba la celebración, el 25 de noviembre, de una asamblea nacional. Se decía que "Hasta en tanto no se discuta esta propuesta, el Congreso propone la suspensión de la falta colectiva programada para el día 24". Enseguida sostenían:

Denunciamos a todos aquellos grupos que al amparo de la movilización de los trabajadores, distorsionando los acuerdos del congre-

so, han impulsado la formación de un Comité Ejecutivo Nacional Provisional, violentando con esto, los acuerdos del Congreso y la Base Trabajadora.

Igualmente indicaban que la última reunión de los delegados al Congreso se había acordado la suspensión de un mitin programado para realizarse enfrente del edificio del SNTSS, donde, como se recordará, estaban en plantón los grupos más radicalizados.

Como puede desprenderse de lo citado, la división se acentuaba en el movimiento. Su ala más radicalizada había decidido desconocer al CEN, promoviendo la creación de un Comité Ejecutivo Nacional Provisional; y había programado de nuevo una falta colectiva o "paro nacional", así como un mitin en el edificio del SNTSS en la calle de Zamora. Todo esto podía verse como una provocación al CEN, pues eran días en que había contactos e incluso negociaciones entre éste y los delegados rebeldes.

Además, según se desprende de la cita que hemos transcrito, las movilizaciones organizadas por los más radicalizados no partían de acuerdos colectivos tomados en el seno del Congreso Extraordinario. Este comportamiento no democrático de los más radicalizados ya se había dado en otros momentos, como hemos visto.²¹

Era evidente que dos alas del movimiento se disputaban la representación del XXI Congreso. El ala más radicalizada aparecía como la titular del congreso rebelde. Afirmaba que los congresistas rebeldes seguían en pie de lucha por su objetivo estratégico: la no mutilación del contrato colectivo de trabajo; y que la propuesta de modificación de una serie de cláusulas dirigidas al IMSS por parte del CEN sólo cambiaba en una "mínima parte" la redacción del convenio, pero no su fondo.

Esta ala radicalizada, ligada al MPI, catalogaba a la otra ala y a sus elementos como un "grupo minoritario". Los acusaba de haber actuado al margen de los acuerdos del Congreso al publicar un cintillo en la prensa llamando a suspender las acciones programadas; y de no coadyuvar a la reorganización de las

²⁰ *La Jornada*, 19 de noviembre de 1989, p. 9.

²¹ *La Jornada*, 23 de noviembre de 1989, p. 36.

comisiones en las cuales se apoyaba la actividad del Congreso rebelde.

Más aún: el ala más radicalizada hacía un llamado a los comités de base, a los delegados sindicales, para llevar a cabo una asamblea en el Centro de Convenciones. Fue así que a la luz pública aparecieron dos convocatorias para la reunión del Congreso.²²

Los acuerdos de la asamblea del Congreso del 24 de noviembre indican una radicalización del movimiento. Ahora parecía imponerse la postura más radicalizada. Los acuerdos de esa reunión señalaban que tanto el CEN como el IMSS habían dado marcha atrás al reformular algunas de las cláusulas del contrato que lesionaban derechos laborales. Pero enseguida se decía que, para alcanzar el “triumfo total” era necesario “movilizar más sectores de trabajadores del IMSS, para poder tener una mayor capacidad negociadora del congreso ante las autoridades del CEN y el IMSS”.

En esa reunión llegaron a catorce resoluciones que nos hablan del avance de las posiciones más radicalizadas. En ellos se plantea claramente la organización de la falta colectiva a nivel nacional. Se confronta al nuevo CEN al llamar a la destitución de comités seccionales y a la elección de otros nuevos. Aunque no se demandaba explícitamente la destitución del nuevo CEN, se pedía a las autoridades la retención de cuotas sindicales, lo cual, de llevarse a cabo, hubiera sido un golpe demoledor al CEN. En cambio, el tema de un CEN Provisional quedaba para ser analizado en la siguiente asamblea del Congreso, el 2 de diciembre.

El movimiento parecía tomar un nuevo impulso. Se veían avances desde el momento en que, según la información periodística de entonces, se habían repuesto siete cláusulas del CCT, a partir de la negociación del CEN con el IMSS. Pero aún faltaba la reposición de las cláusulas 38 y 8 y 13 transitorias; todavía faltaba abordar temas como la reordenación de los recursos humanos, la reestructuración de programas y de algunas categorías, y la edición del CCT.

²² Las posiciones de la ultra se encuentran en el desplegado aparecido en *La Jornada*, 24 de noviembre de 1989, p. 16.

Hay que decir que para estos momentos el movimiento en otros lugares del país crecía. Estaban tomados los comités ejecutivos seccionales de 9 estados, en donde también se habían formado comités ejecutivos provisionales y se habían llevado a cabo marchas y mítines ¿Acaso la percepción del ala más radicalizada, ligada al MPI, era correcta y se estaba a las puertas de la elección de un nuevo CEN y de cambios profundos en el SNTSS? ¿Acaso sólo faltaba el golpe final al CEN, destituyéndolo?

Probablemente por ello se mantenía la propuesta de la falta colectiva, programada para el 4 de diciembre. Para ese mismo día se citaba a la Quinta Marcha Nacional en la ciudad de México. Y a la tercera asamblea nacional de comités de base de todo el país el 2 de diciembre en el Centro de Convenciones de la ciudad de México.²³

A estas alturas el movimiento había llevado a Sáenz Garza a renegociar los aspectos más cuestionados del nuevo contrato colectivo. Según la información periodística, el nuevo secretario general había tenido que renegociar ocho cláusulas del contrato, quedando por renegociar todavía algunas más.

Los próximos días continuó la lucha en torno a la redacción de las cláusulas 38 y 8 y 13 transitorias. Las movilizaciones también continuaron. Como dijimos, estaba planteada otra manifestación el 1o de diciembre en la ciudad de México. Y otra “falta colectiva” para el lunes 4 de diciembre.²⁴

El día 5 de diciembre era claro que otra vez había fracasado el paro. Ello planteaba serias dudas sobre la posibilidad de cambios profundos en el SNTSS y en el IMSS al calor de esta coyuntura.²⁵

Para el día 6 de diciembre, Sáenz Garza y el IMSS continuaban negociando. Él sostenía que el IMSS se había negado a reponer las cláusulas 38, 44 y 8 transitoria. Aceptaba que esas cláusulas quedaran ya sin modificaciones. Rechazaba la conformación del CEN paralelo o provisional. Hablaba de la necesaria unidad del

²³ *La Jornada*, 30 de noviembre de 1989, p. 20.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *El Sol*, 5 de diciembre de 1989, p. 1-B.

gremio, pues estaba debilitado y dividido. Afirmaba que existían ya varios grupos en el seno del movimiento. Que de los 290 delegados rebeldes del XXI Congreso sólo quedaban 23 firmes. Que la “conciencia entre los trabajadores sindicalizados” había llevado al fracaso de la falta colectiva. Y que él seguiría en su puesto hasta abril de 1991, fecha en la que concluía estatutariamente el período de Punzo Gaona.²⁶

El 8 de diciembre el movimiento de protesta supuestamente alcanzó uno de sus últimos logros: cambios en la redacción de la cláusula 8 transitoria, que, según las fuentes hemerográficas consultadas, permitía que el IMSS manejara unilateralmente la selección de personal para las promociones, entre otras cuestiones. Al mismo tiempo, 73 congresistas rebeldes entregaban a Punzo Gaona sus últimas peticiones: “La firma de un convenio que de seguridades para el cobro de sus salarios, ahora retenidos, el compromiso de que ninguno de los trabajadores será reprimido y que la supresión de la cláusula octava haga nulo el documento denominado Políticas de Aplicación del Contrato Colectivo de Trabajo —donde el IMSS establece la unilateralidad, el reordenamiento de los recursos humanos a partir de enero— y cese la pretensión de los cambios de personal”.

Estos congresistas planteaban, además, lo siguiente: “Restituírle al congreso su carácter resolutivo, convocar a derechohabientes y trabajadores a defender la seguridad social y a continuar trabajando para que se solucionen los conflictos derivados de la toma de secciones sindicales, la democracia sindical y el cese del autoritarismo y la imposición en el sindicato del Seguro Social”.

Con tales pronunciamientos una cuestión parecía cierta: hacia fines de año, el movimiento llegaba a su límite. Un sector de él (el menos radicalizados) se replegaba. Parecía dejar para más adelante el cambio radical en el SNTSS y en el IMSS, es decir, la elección de un nuevo CEN y la transformación democrática del IMSS, incluso bajo gestión instituto-trabajadores.

Del sector más radicalizado ignoramos cuál fue su percepción de los acontecimientos

al momento de levantar el paro. Parece que continuaron reivindicando la lucha por un CEN Provisional por algún tiempo más. Luego, al decir de los trabajadores que hemos entrevistado, se iría diluyendo al paso del tiempo.

Una cosa es cierta: el contrato colectivo de trabajo en el IMSS sí experimentó cambios. No todos fueron desfavorables para la base del SNTSS, al tiempo que el IMSS introdujo cambios en algunas cuestiones que le resultaban de importancia. Es decir, la tensa y compleja discusión en los medios sobre el texto del contrato colectivo, y su “mutilación”, se esclarece si comparamos los contratos de los años 1987-1989 y 1989-1991 en sus aspectos más polémicos. Sólo haciendo esta comparación podemos llevar a cabo realista del movimiento que hemos reseñado.

En efecto, si llevamos a cabo dicha comparación (véase el cuadro al final de este artículo) veremos que el movimiento no sólo recuperó aspectos del contrato de 1987-1989, sino que incluso avanzó en la bilateralidad frente al IMSS, lo cual llama la atención en una época de retrocesos del movimiento sindical.

Sintéticamente diremos que el SNTSS mantuvo presencia en cuanto a la selección de personal de Confianza B (cláusula 11), planteándose un reglamento bilateral para tal efecto (cláusula 11). Igualmente aumentó la presencia del SNTSS en todos los procesos relacionados con la adecuación de la plantilla de trabajadores, así como en la atención al delicado problema de la sobrecarga de trabajo, a través de la Comisión Nacional Mixta de Revisión de Plantilla (Cláusula 22 Bis).

En la cláusula 23 del contrato colectivo se mantuvo la bilateralidad en las cuestiones que tienen que ver con el ingreso, la promoción y otros cambios de puestos del trabajador. Aunque la cláusula fue readecuada, en el fondo el sindicato no salió desfavorecido, incluso el IMSS perdió el control unilateral que tenía en la designación de plazas vacantes por menos de 30 días. Llama la atención que a partir de 1989 ya no se requieren estudios de “postgrado” para que el personal médico ingrese al IMSS, sólo basta haber llevado cursos en el mismo instituto, lo cual es una medida que claramente va en sentido contrario a las actuales políti-

²⁶ *La Jornada*, 6 de diciembre de 1989, p. 11.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

cas académicas que privilegian los grados de maestría y doctorado para ingresar a trabajar.

La cláusula 38, que rige el “tiempo de tolerancia”, sí tuvo cambios importantes. Pero no fueron cambios unilaterales; más bien fue una especie de transacción entre el IMSS y el SNTSS. Si bien el SNTSS logró el pago de un día más de estímulos por registrar la asistencia hasta el minuto 5 a partir de la hora de entrada cada 10 veces (hasta 1989 eran tres días de aguinaldo cada 20 registros, después quedan dos días de aguinaldo por cada 10 registros, lo cual hace que por cada 20 registros se alcancen ahora cuatro días de aguinaldo), en cambio el SNTSS pierde la tolerancia que existía entre los minutos 6 y 15 a partir de la hora de entrada. Esta cuestión sí parece ser un retroceso importante para el SNTSS, aunque nos asaltan dudas sobre la legitimidad de esa “conquista” anterior a 1989.

La cláusula 46 también fue muy polémica en este período. Como puede observarse en el cuadro al final de este ensayo, en realidad los trabajadores no perdieron 5 días de descanso obligatorio. Esos 5 días se integraron al período anual de vacaciones, aunque sin duda ahora debe resultar molesto al trabajador asistir a laborar el 5 y 10 de mayo, el 14 de septiembre, el 12 de octubre y el 2 de noviembre, es decir, 5 días en total.

La cláusula 47, sobre las vacaciones, también experimenta cambios, pero no parecen afectar a los trabajadores. Se pasa a un cómputo anual, en lugar de bimestral, y aunque no se doblan los días que el trabajador puede disponer, sí se logran más días de vacaciones (6 días), y más días en que va aumentando el número de días de vacaciones a partir de los años laborados por el trabajador.

En suma, sí se dan cambios y/o ajustes en el contrato colectivo de trabajo, pero no todos fueron desfavorables para el SNTSS. Incluso este avanza en algunos aspectos. Y sus retrocesos, si así pueden llamarse, son en cuestiones que tienen que ver con conquistas que más bien significaban relajamiento para la base trabajadora, como los relacionados con la puntualidad y con los días de descanso. Incluso en este aspecto 5 días de descanso no se pierden realmente; se integran al período de vacaciones anual.

El SNTSS en los años 90

Ahora trataremos de interpretar el movimiento de 1989 en el IMSS en cuanto a su impacto, a lo largo de la década de los 90. A partir de él se abrió un proceso de restauración del poder sindical en el SNTSS, pero no se volvió plenamente

te al viejo orden corporativo sindical. Podemos afirmar que ese movimiento fue una victoria parcial de quienes participaron en él, y no sólo por lo que hace al contrayo colectivo de trabajo, como hemos visto.

Si bien el núcleo dirigente continuó al frente del SNTSS, él tuvo que aceptar la apertura de la estructura sindical a individuos y corrientes de oposición, apertura que se dio a todos niveles del sindicato, desde los comités ejecutivos seccionales hasta el mismo Comité Ejecutivo Nacional.

También se dio una reforma estatutaria. Incluyó la creación de secciones en el Valle de México y cambios en la Declaración de Principios que recogieron algunos planteamientos de la oposición. Desde entonces esta Declaración tiene un tono marcadamente progresista.

El estilo de conducción del sindicato ya no fue exactamente el mismo: desde 1989 ninguna dirección sindical se ha planteado pactos con el IMSS sin llegar previamente a consensos en las instancias del sindicato. El contrato colectivo es intocable. Es bandera de cada comité ejecutivo nacional su defensa y su mejora permanente. Igual sucede con la postura hacia el IMSS. Éste es defendido por el SNTSS como un logro de todo el pueblo mexicano. Los diversos CEN se han opuesto a su privatización, así sea parcial, aunque, es necesario decirlo, hasta ahora el gobierno ha impuesto los cambios de fondo, a pesar de esa resistencia. Así sucedió cuando en 1995 el gobierno propuso y logró la privatización del seguro de retiro y jubilación y otros cambios a la ley del IMSS, aunque de nuevo el SNTSS impidió una serie de retrocesos mayores en este rubro.

Aún con esos retrocesos, el SNTSS ha seguido siendo un actor importante en el IMSS en diversas coyunturas a lo largo de la década de los 90. Hacia fines de la década se observa una preocupación por mejorar la calidad del servicio, aunque esta preocupación no es nueva y se registran los primeros programas de calidad del SNTSS ya en los primeros años de esa década. En 1999 pactó bilateralmente con el IMSS el Programa Integral de Calidad, el PIC, el cual decíamos, aún no ha dado los resultados esperados.

Ahora bien, problemáticas al interior del SNTSS sin duda existen. Los conflictos entre el núcleo dirigente y los diversos grupos de oposición se dan con cierta frecuencia. A nivel de sus relaciones exteriores, desde 1995 experimentó cambios importantes. Entonces se incorporó al Foro el Sindicalismo ante la Crisis y ante la Nación, el antecedente de la Unión Nacional de Trabajadores. Luego, en 1997, abandonó el Congreso del Trabajo y coadyuvó con otros sindicatos a la formación de la UNT. Entonces parecía darse un alejamiento con respecto al Estado. Sin embargo, el año 2000 la dirigencia volvió a apostarle al candidato del PRI a la Presidencia de la República, Francisco Labastida, el cual fue derrotado por el candidato del PAN, Vicente Fox.

Todo este tiempo la oposición al CEN vivió procesos complejos: una parte de ella se integró a la estructura sindical en diversos niveles, luego de haber pasado por el ensayo —no siempre afortunado— de dirigir las secciones de reciente creación en la ciudad de México. Algunos de ellos llegaron incluso al CEN, mientras otros se ubicaban como asesores de él. En la actualidad otros sectores de la oposición continúan enfrascados en la lucha por posiciones en las secciones sindicales hoy día, en una práctica que creemos muy estrecha y pobre de la actividad política, sobre todo en el Valle de México, aunque no sólo ahí.

En general ambas orientaciones parecen hablar de una oposición (o ex-oposición) poco consistente. Atrás ha quedado el ideal de una transformación radical del SNTSS, de un IMSS democrático e incluso con cogestión de los trabajadores, a partir del cual luchar contra el neoliberalismo. Hoy parte de los opositores (ex-opositores) se encuentran completamente integrados a la estructura sindical, mientras algunos de ellos militan en partidos de oposición como el Partido de la Revolución Democrática. Esto habla de cierta pluralidad al interior del SNTSS, pero también habla de que entre estos asesores sin duda se ha apaciguado el espíritu de rebeldía de otras épocas. Son los “nuevos tiempos” del neoliberalismo triunfante, o casi triunfante.

En sectores de las bases (sobre todo en la ciudad de México) parece privar cierta desazón que se ha traducido en inercias labora-

les de diversa índole. Incluso encontramos rechazo a reflexionar sobre el movimiento de 1989 y sus efectos.

Hoy parece muy remota la reedición de jornadas como la de 1989, cuando la oposición, aunque dividida, logró detener cambios drásticos al contrato colectivo, además de plasmar los esbozos de un proyecto novedoso, sindical e institucional, entre las y los trabaja-

dores del IMSS. Lo que hoy predomina es la defensa del contrato colectivo por parte del conjunto del SNTSS y un intento no completamente exitoso por esbozar un proyecto sindical en torno a la calidad del servicio.

Tal vez el viejo topo siga cabando, presto a resurgir con las banderas aún vigentes de los trabajadores democráticos del sector salud.

Tabla 1
Cambio en el contrato colectivo IMSS-SNTSS luego del movimiento de 1989

<i>Contrato colectivo IMSS-SNTSS (1987-1989)</i>	<i>Contrato colectivo IMSS-SNTSS (1989-1991)</i>
<p>Cláusula 11. Referida a la clasificación de trabajadores, garantizada al SNTSS bilateralidad en la selección de personal de los puestos de confianza B, a través de una Comisión Nacional Mixta.</p>	<p>Cláusula 11. La bilateralidad se mantiene invariable. Se agrega que la designación de este tipo de trabajadores por parte del "Instituto" se hará de acuerdo al Reglamento para la Calificación y Selección de Puestos de Confianza B "pactado por las partes".</p>
<p>El procedimiento incluía exámenes de oposición de personal de base (con antigüedad mínima de dos años) y de confianza.</p> <p>Cláusula 22 Bis. Referida a la revisión de plantillas, garantizaba bilateralidad a través de Comisiones Mixtas que se abocarían a la revisión permanente de plantillas, a la certificación de plazas vacantes, con el fin de dotar de personal necesario cada centro de trabajo.</p>	<p>Cláusula 22 Bis. Se amplían los alcances de esta cláusula. El imss se obliga de cubrir "oportunamente" las vacantes temporales o definitivas "en los términos de los Reglamentos de Bolsa de Trabajo y Escalafón vigentes". Se integra la Comisión Nacional Mixta de Revisión de Plantillas, además de Comisiones Mixtas Delegaciones, para atender el problema del ausentismo "y recomendar acciones para su disminución"; e "identificar áreas o servicios con sobrecargas de trabajo o necesidades de reestructuración, para, en su caso, solicitar a la Comisión Nacional la revisión de la plantilla correspondiente".</p>
<p>Cláusula 23. Garantizar un procedimiento bilateral para la ocupación de plazas vacantes, cambio de adscripción, de turno, de residencia, o de rama a través de las Bolsas de Trabajo del IMSS.</p> <p>El ingreso de trabajadores se da a partir de las propuestas del SNTSS apegadas a los programas.</p>	<p>Cláusula 23. Aunque el orden y aspectos de la redacción cambian, la bilateralidad permanece. El sindicato es el canal para ingresar, a partir de las propuestas. En todo lo referente a ocupación de plazas vacantes, cambio de turno, atc., le corresponde a las Bolsas de Trabajo intervenir.</p>

Tabla 1
Cambio en el contrato colectivo IMSS-SNTSS luego del movimiento de 1989

<i>Contrato colectivo IMSS-SNTSS (1987-1989)</i>	<i>Contrato colectivo IMSS-SNTSS (1989-1991)</i>
<p>Los trabajadores de base tienen, en general, preferencia para la ocupación de vacantes y otros cambios; seguían los contratados por obra determinada y sustituciones; y hasta el final los de nuevo ingreso. Sólo para el cambio de rama se pide satisfacer requisitos, para los otros cambios no se necesita ser calificado.</p>	<p>Para la ocupación de vacantes y otros cambios, quedan, en segundo lugar, los trabajadores de nuevo ingreso; ya no se mencionan a los contratados por obra determinada y sustituciones.</p>
<p>El IMSS cubre “libremente” las plazas vacantes por menos de 30 días.</p>	<p>El IMSS pierde su atribución de designar “libremente” a quienes ocuparán las plazas vacantes por menos de 30 días. Ahora le corresponde designarlos “libremente” a la Bolsa de Trabajo.</p>
<p>El personal médico, “egresado de los cursos de <u>postgrado</u> del IMSS” tiene preferencia para ingresar (subrayado nuestro).</p>	<p>El personal médico, más los “profesionales técnicos de la salud” egresados <u>de los cursos</u> del IMSS, tienen preferencia para ingresar (subrayado nuestro).</p>
<p>Cláusula 38. Estímulo económico (tres días de aguinaldo) por cada 20 veces que se registre la entrada hasta el minuto 5. Por registrar la entrada entre el minuto 6 y el 15 no habrá descuento alguno ni afectará los registros para el estímulo económico. Por registrar la asistencia entre los minutos 16 y 45 se aplicará el descuento por el tiempo no laborado.</p>	<p>Cláusula 38. Estímulo económico por registrar asistencia hasta el minuto 5 (dos días de aguinaldo por cada 10 veces que se marque) Al personal que registre su asistencia entre los minutos 6 y 30 se le aplicará el descuento del tiempo no laborado.</p>
<p>Cláusula 46. En su inicio III contemplaba los siguientes días de descanso obligatorio: 1o de enero 5 de febrero 21 de marzo 1o de mayo 10 de mayo 14, 15 y 16 de septiembre 12 de octubre 2 de noviembre 20 de noviembre 25 de diciembre, entre otros.</p>	<p>Cláusula 46. En la revisión de 1989 quedaron fuera de esta cláusula los siguientes días: 5 de mayo 10 de mayo 14 de septiembre 12 de octubre 2 de noviembre En total parecen perderse 5 días de descanso obligatorio. No así. Esos 5 días se integran al periodo anual de vacaciones, según se estipula en la cláusula 14 a transitoria.</p>
<p>Cláusula 47. Por cada seis meses de servicios se accede a un periodo mínimo de 10 días hábiles de vacaciones. Por cada año de servicio se aumentará un día el periodo semestral, el que no podrá exceder de quince días.</p>	<p>Cláusula 47. Por cada año de servicios se disfrutará de 16 días de vacaciones. Por cada año de servicios, se aumentará en un día el periodo mínimo anual, el que no podrá exceder de 20 días hábiles.</p>

Farmacoeconomía: una herramienta potencial para la toma de decisiones

Víctor R. Zurita Saldaña*

Una gran cantidad de países están inmersos en programas de reformas en el sector salud que buscan, entre otros objetivos, aumentar la eficiencia con que se emplean los recursos en el sector y aumentar la equidad en los servicios de salud. La participación de la economía de la salud es importante porque provee de técnicas que ayudan a la toma de decisiones. Uno de los aportes de mayor crecimiento en los últimos años dentro de esta área ha sido la farmacoeconomía, que se encarga de aplicar las técnicas de evaluación económica a los medicamentos. Sujeto a ciertas consideraciones, se argumenta en este artículo que estas técnicas pueden ayudar a elegir mejor la manera cómo empleamos los recursos, ayudando a mejorar la eficiencia y también la equidad.

Farmacoeconomía, evaluación económica

La participación de la ciencia económica en el estudio de los aspectos relacionados con la industria farmacéutica es creciente por que creciente también, al parecer, ha sido la participación de esta actividad en la producción agregada de algunos países. El sector de medicamentos en México ha crecido de manera importante como se puede observar en el gráfico 1: el porcentaje de la participación de la industria farmacéutica en el PIB nacional ha crecido sostenidamente, a excepción del año 95 en donde se refleja la crisis por la que se atravesó.

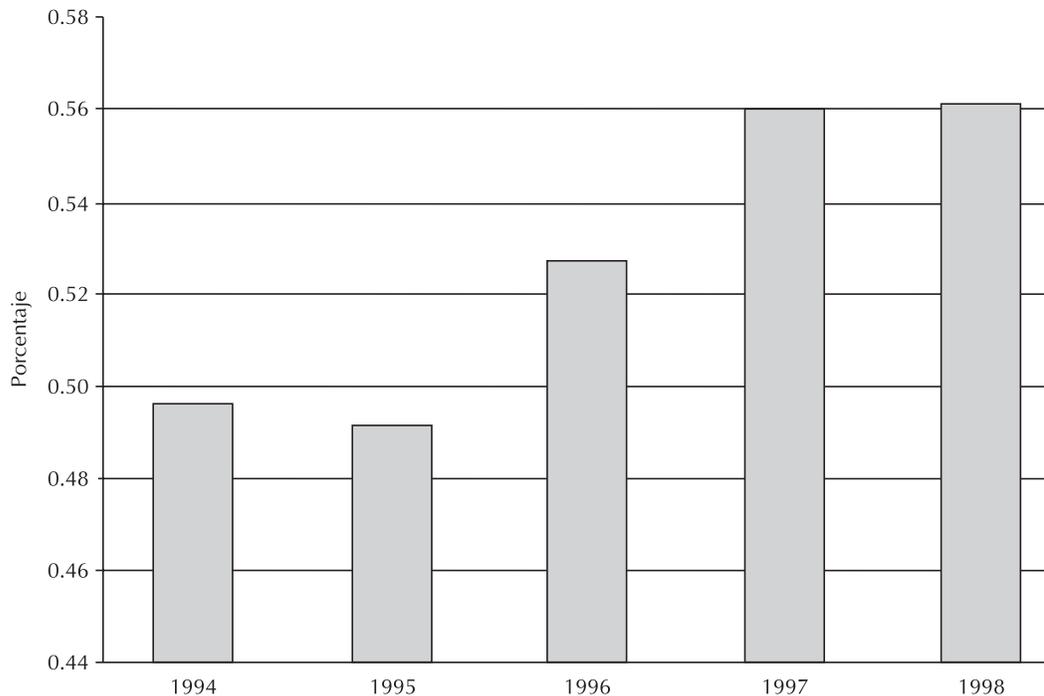
Al mismo tiempo hay una preocupación creciente en los organismos internacionales, así como por autoridades nacionales, para mejorar el uso de los medicamentos, tanto en la prescripción como en el consumo.¹

Lo anterior ha incentivado el uso de técnicas e instrumentos económicos en el análisis de las decisiones sobre medicamentos, en especial la evaluación económica. La evaluación económica podemos definirla como los métodos que permiten evaluar los costos de acciones, programas e intervenciones en salud frente a los resultados o los beneficios que se obtienen de cada una de ellas. Esto permite tomar decisiones respecto a cuál acción, programa o intervención nos proporciona el mayor benefi-

* Jefe del Departamento de costos y financiamientos para la salud, INSP.

¹ Madrid I, Velásquez G., Fefer E, *Reforma del Sector Farmacéutico y del Sector Salud en las Américas: una perspectiva económica*, Washington D.C., OPS, 1998.

Gráfica 1
Porcentaje del PIB de la Ind. Farmacéutica del PIB Nacional



Fuente: Datos de Canifarma. Elaboración propia.

cio por unidad monetaria invertida y si consideramos que los “resultados” son la mejoras en el estado de salud del individuo o población, entonces podemos decidir sobre cuál programa o intervención arroja mayor impacto positivo en la salud por unidad monetaria invertida.

En lo referente a la definición de Farmacoeconomía hay por lo menos dos tendencias que las llamaré: amplia y restringida. La primera define a esta área de la economía de la salud, como todos los estudios que se relacionan con los aspectos económicos de los medicamentos, así por ejemplo igual pertenecerían a la farmacoeconomía aquellos estudios sobre costo efectividad de un medicamento como aquellos que estudian las consecuencias de la introducción de las medicinas genéricas, o aquellos que analizan el impacto de políticas impositivas en el consumo de medicamentos, o los estudios que analizan la distribución del gasto de medicinas en los hogares, como también aquellos que tratan de explicar las diferencias en los precios de ciertas medicinas entre diferentes países. Dentro de la definición amplia pues, la farmacoeconomía estudia los as-

pectos económicos de los medicamentos así como los de la industria farmacéutica.

Dentro de la definición más focalizada, la farmacoeconomía puede considerarse como la aplicación de las técnicas de evaluación económica a las medicinas, es decir que es el campo de estudio de los costos y los resultados o beneficios de los medicamentos o de una combinación de ellos. En el presente artículo adoptaré el concepto “focalizado” para referirme a la farmacoeconomía, dado que las áreas de estudio que no se refieran a las técnicas de evaluación económica las clasificaré como “economía farmacéutica”.

Métodos

La farmacoeconomía utiliza varias técnicas, las cuatro más conocidas y más mencionadas son la minimización de costos, el costo efectividad, el costo utilidad y el costo beneficio.

La minimización de costos permite identificar un tratamiento (procedimiento, interven-



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

ción o programa), que tiene el menor costo posible en comparación con otros tratamientos cuyos resultados son exactamente los mismos; no dice cuál ofrece un mayor resultado en relación con el costo, sino que para un mismo resultado cuál tratamiento es más barato. En la segunda técnica (o método) los costos están relacionados con un resultado común aún cuando pueden ser de magnitud diferente, por ejemplo podemos referirnos a la reducción de unidades de presión arterial que se obtienen con el tratamiento basados en dos medicamentos distintos contra la hipertensión. Ajustando por complicaciones y características clínicas de los pacientes, el análisis costo efectividad puede ayudarnos a decidir cuál de los dos tratamientos es más costo efectivo (cuánto cuesta reducir una unidad de presión arterial en cada tratamiento, o dada cierta cantidad de dinero, cuántas unidades de presión arterial se pueden reducir).

El costo utilidad (CU) al igual que el costo efectividad, mide los resultados en función de los costos pero dentro de los resultados se

incluyen ahora una medida de la "utilidad" del estado de salud final (ciertamente por esto es muy controversial). La "utilidad" es el grado de "satisfacción" o "felicidad" que experimentan las personas cuando consumen cierta cantidad de bienes o servicios. Es por lo tanto una medida subjetiva que depende en la mayoría de los casos, del estado actual en que se encuentra un individuo (por ejemplo la "utilidad" de una medida preventiva es diferente en un individuo que no ha experimentado un problema de salud a aquel que ya lo experimentó o que lo está experimentando). Además² también depende del grado de educación y de los aspectos culturales, por ejemplo, ¿cuál será la "utilidad" de una persona iletrada sobre el consumo del tabaco en comparación con un individuo educado que tiene información sobre las implicaciones del consumo del tabaco?. Sin embargo ofrece al mismo tiempo algunas ventajas. Frente al análisis de costo efectividad, el CU puede emplearse en tratamientos cuyos resultados son múltiples o tienen resultados diferentes ya que no depende de la medida "absoluta" del resultado sino más bien, de la "utilidad" que representa el resultado. Por último, puede involucrar tanto los impactos en mortalidad como en morbilidad como por ejemplo cuando dos tipos de intervenciones quirúrgicas resuelven un mismo problema, pero traen aparejadas complicaciones o efectos secundarios distintos, o afectan la capacidad motriz de un individuo de manera diferenciada. El costo beneficio (CB) compara todos los beneficios y costos expresados los primeros en términos monetarios. Como los beneficios se expresan en una unidad común (\$) es posible comparar tratamientos con distintos resultados. Sin embargo no siempre se puede expresar en moneda el beneficio de una tratamiento, por ejemplo, el tiempo que una ama de casa dedica al cuidado de algún hijo enfermo, o la "tranquilidad" que le representa el que su hijo esté "sano" es algo difícil de medir en términos monetarios.

En la Tabla 1 podemos tener una idea de la frecuencia de uso de los distintos métodos en Europa en donde la farmacoeconomía es usada de manera amplia. Podemos obser-

² Un análisis más amplio del concepto "utilidad" rebasa los objetivos de este estudio.

var que los métodos más usados son los de costo efectividad, el de "costos consecuencia"³ y el de análisis de costos. Debo agregar a las breves definiciones anteriores estos dos últimos. Como "costos consecuencia" debemos entender a la evaluación económica que analiza los costos y los resultados pero que no recomienda ninguna decisión, describe los resultados y los costos asociados a éstos, pero no intenta ofrecer ningún criterio de elección ni calcular ningún ratio. El análisis de costos es aún menos ambicioso pues sólo se limita a una identificación, cuantificación y descripción de los componentes de costos de diversos tratamientos, no ofrece criterios de decisión entre alternativas aunque ciertamente es un insumo de los otros métodos descritos aquí

generalizado está relacionado con las políticas de reembolso, es decir las decisiones de devolución de gastos de las empresas aseguradoras. La segunda opción de uso es la de información a los médicos, es decir que en los países que así lo deciden los estudios de farmacoeconomía forman parte de la información que se provee a los médicos con la finalidad de que éstos elijan los medicamentos que prescribirán. Un uso igualmente importante al anterior, es lo referente a los formularios locales y al desarrollo de guías de tratamiento, en efecto la farmacoeconomía puede contribuir como elemento decisorio de las medicinas que se incluyen en los cuadros básicos por que permite elegir los medicamentos no sólo en función de su eficacia farmacológica si no también en función de

Tabla 1
Utilización de la evaluación económica de medicamentos en 13 países europeos

<i>País</i>	<i>Reembolso</i>	<i>Negociación de precios</i>	<i>Formularios locales</i>	<i>Desarrollo de guías prácticas</i>	<i>Información a los médicos</i>
Bélgica	*		*		*
Dinamarca	*		*	*	
Finlandia	*	*		*	
Francia	*	*			
Alemania			*	*	*
Italia	*				
Holanda	*		*	*	*
Noruega	*	*			*
Portugal	*				*
España	*				
Suecia	*	*	*	*	*
Suiza	*	*			
Reino Unido			*	*	*

Fuente: Tomado de: Drummond, M.: Currents trends in the use of pharmacoeconomics and outcomes research in Europe. *En Value in Health*, vo. 2, núm. 5, 1999.

Usos

Son diferentes las áreas sobre la que la farmacoeconomía puede ser útil para los tomadores de decisiones. En la Tabla 2 podemos tener una visión de las aplicaciones que se le da a este tipo de estudios. Podemos notar que el uso más

su efectividad económica. Puede observarse también, que Suiza es el único país que utiliza los estudios de farmacoeconomía en todos los casos señalados anteriormente. Debido a las características del mercado de salud en México, creemos que la opción más viable para incluir estudios de farmacoeconomía como elemento de decisión en la planeación de los recursos escasos, es en la elaboración de formularios locales, es decir en la elaboración de los "cuadros básicos" de medicamentos. A largo plazo sin embargo, sería deseable que estos estudios formen parte de la información que se

³ Drummond M., O'Brien B., Stoddart G., Torrance G. *Methods for the economic evaluation of health care programs*, 2nd., Ed., Oxford U Press, 1996.

les provee a los médicos a fin de incentivar el uso más racional de las medicinas.

Controversias⁴

Como toda técnica o método la farmacoeconomía está sujeta a una serie de críticas. En especial, Doubilet⁵ señala cuatro:

- 1) *Baja credibilidad en estudios realizados por farmacéuticas*, sobre todo por que se asocia cierta relación entre los resultados y el financiamiento que proviene de estas industrias. Este ha sido un problema importante debido a que los agentes económicos más interesados en farmacoeconomía son precisamente los laboratorios, ellos tienen un interés genuino, además, de demostrar que un medicamento producido por ellos no sólo es clínicamente mejor, sino también más económico.
- 2) *Sólo estudios con resultados positivos*, es también producto de la probable perversa relación entre los financiadores de los estudios y los investigadores. Se percibe en el ambiente académico que sólo son dados a conocer aquellos estudios que muestren un resultado que se apega a los intereses de las farmacéuticas.
- 3) *Amplitud de guías metodológicas y la poca disponibilidad de las farmacéuticas a adherirse a ellas*. En efecto, en los últimos años se han desarrollado un buen número de guías metodológicas respecto farmacoeconomía.⁶ El auge creciente, la variedad de técnicas y la relativa poca

experiencia en este tipo de estudios y evaluaciones, explican en parte esta cantidad de guías. Al mismo tiempo esta variedad y proliferación, se puede deber al uso e interpretación de conceptos que por su definición no son homogéneos entre países, y a veces difieren incluso dentro de un mismo país, como es por ejemplo la tasa de descuento de flujos monetarios que ocurren en distintos puntos del tiempo.

- 4) *Que es un instrumento para aumentar las ventas*. Drummond⁷ encontró cinco causas de la percepción de que la FE es un instrumento de ventas:
 - a) *Inadecuado comparador de medicamento*. Como cuando por ejemplo, se compara un medicamento "nuevo" con otro que no es su "mejor" alternativa clínica.
 - b) *Inadecuada evidencia clínica o médica*. Como cuando los criterios de inclusión de ciertos pacientes distorsionan la evidencia sobre efectividad clínica de un medicamento, creando una falsa "imagen" de efectividad.
 - c) *Elección incorrecta de la técnica de evaluación económica*. Por ejemplo, encontró que aproximadamente 50% de los estudios sometidos a dictamen eran de costo minimización y no de costo efectividad, aunque se presentaban como tal. Por otro lado, también este error puede cometerse cuando se elige la técnica equivocada, por ejemplo elegir costo utilidad cuando el costo-efectividad podría arrojar los mismo resultados, o como cuando, menos común por cierto, se evalúan dos medicamentos que tienen resultados cuya medición no es similar.
 - d) *Subvaluación de costos*. Esto puede deberse a que no se incluyen todos los costos relevantes, por ejemplo edificios y terrenos, o por que los costos no se valúan apropiadamente según su valor de mercado, como cuando se toman valores contables históricos y no valores actuali-

⁴ Para una introducción mayor a las controversias sobre farmacoeconomía puede consultarse, Minshall ME., Kody MC., Mosbacher F. Pharmacoeconomics research credibility, "A controversial and recurring theme in health outcomes research", en *Medical Care*, 37, 4: AS12-AS19, 1999.

⁵ Doubilet P., Weinstein MC., McNeil BJ., "The use and misuse of the term "cost-effectiveness", en *medicine*. N Eng J Med 1986.

⁶ Mayor información sobre directrices en varios países puede encontrarse en: www.farmacoeconomia.com/FarmacoeconomiaSub/.

⁷ Drummond MF., "The future of pharmacoeconomics: bridging science and practice", en *Clin Ther*, 1996; 18:969.



FOTO: CLAUDIA HERNÁNDEZ RAMÍREZ

zados, o por que se consideran como costos fijos aquellos que son variables.

- e) *Balance incorrecto entre optimismo y conservadurismo.* por ejemplo, Agro⁸ encontró que sólo 595 estudios de farmacoeconomía publicados entre 1989 y 1993, contiene análisis de sensibilidad.

Aplicación en países en desarrollo

A pesar de las críticas y controversias anotadas líneas arriba, los estudios de farmacoeconomía pueden ofrecer ayuda complementaria para la toma de decisiones. En gran parte de los países no sólo en vías de desarrollo, hay un esfuerzo por reformar los sistemas de salud. Dos objetivos subyacentes en estas reformas son el gastar mejor los escasos de por sí, recursos con se cuenta, y el crear sistemas más equitativos de salud.

⁸ Agro HE., Bradley CA., Mittmann N., Iskedjan M., Illersch AL., Einarson TR., et. al., Sensivity análisis in health economic and pharmacoeconomic studies: an appaisal of the literature, *Pharmacoeconomics* 1996, 6:126.

Estos objetivos sin embargo, no sólo deben limitarse a elegir paquetes o intervenciones costo efectivas, a mejorar los incentivos laborales que aumenten productividad, o dotar a las unidades médicas de infraestructura apropiada o equipo adecuado, o aumentar la disponibilidad de medicamentos en los centros de salud o crear una normatividad que fomente la sana competencia entre los agentes de los distintos mercados de servicios de salud, si no que también se debe hacer un esfuerzo por mejorar los criterios para elegir bien la “forma” como usamos, en general, las tecnologías nuevas disponibles. El sobre uso de medicamentos por ejemplo, puede ir en contra de los objetivos generales de las reformas, por que significan un gasto innecesario. El uso inapropiado de las medicinas por otro lado, que significa que podríamos obtener el mismo resultado con un costo menor, representan igualmente un alejamiento de los objetivos de las reformas no sólo en términos de los gastos en la salud de la población sino también en términos de equidad, ya que consumen recursos que se destinarían a otros usos y necesidades si no se gastaran en medicamentos relativamente más costosos en relación con su efectividad.

La investigación y la intervención en salud reproductiva: encuentro de enfoques y tendencias

Susana Lerner*
Ivonne Szasz*

El enfoque de salud reproductiva adoptado en Cairo —de acuerdo con la definición propuesta por la OMS—, se conceptúa como “el estado de completo bienestar físico, mental y social de los individuos (y no nada más la ausencia de enfermedad o molestias) en todos aquellos aspectos relativos a la reproducción y la sexualidad”. Este enfoque, en la medida en que expresa de manera más adecuada y realista las necesidades y demandas de los individuos en los componentes básicos de sus vivencias reproductivas, tiene implicaciones sumamente relevantes y sobre todo novedosas que plantean grandes retos, tanto en el campo de las políticas públicas y los movimientos sociales como en el campo de la producción y difusión de conocimientos científicos y de su traducción en políticas y acciones de la sociedad civil. No obstante, también se han levantado voces que señalan diversos niveles de problemas y conflictos en torno a la viabilidad de la aplicación de este concepto.

Las últimas décadas del siglo XX han visto una transformación de la perspectiva de la investigación sobre la reproducción humana, la sexualidad y la salud, a partir de la recuperación de dimensiones de derechos humanos, desigualdad social y desigualdad de género. En esta transformación ha jugado un papel determinante el surgimiento del concepto de salud reproductiva, el cuál aparece no sólo como un paradigma teórico-conceptual sino también como un enfoque instrumental y operativo, a partir de la búsqueda de una integración de temáticas y conceptos previamente desvinculados y/o dispersos. Este doble papel

del concepto de salud reproductiva se ve reflejado también en las transformaciones que se han dado en los vínculos entre investigación e intervención, al emerger la participación de nuevos actores sociales en las acciones sobre estos temas.

Este ámbito de reflexión e investigación social en salud reproductiva y sexualidad aparece así como un campo múltiple, que puede ser abordado desde diversos enfoques, perspectivas, escenarios, actores, propósitos y miradas disciplinarias. En este trabajo se presenta, desde el campo de la sociodemografía, un panorama general de tres tendencias que ha seguido la investigación-acción en reproducción y sexualidad en las últimas décadas, con la finalidad de ofrecer una visión de fondo del proce-

* Profesoras-investigadoras del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.

so a partir del cuál se ha ido construyendo la diversidad actual de aproximaciones a la temática. Una primera tendencia, que podemos considerar inaugura este proceso reflexivo en la segunda mitad del siglo XX, es aquella desarrollada en los años setenta y ochenta, donde la investigación-acción privilegia la orientación antinatalista como parte del debate hegemónico sobre la relación entre población y desarrollo. Las discusiones y críticas elaboradas por distintos actores sociales a esta primera etapa desembocan en una segunda tendencia que busca integrar de manera más comprehensiva los distintos contextos de los procesos demográficos y sociales, así como los movimientos y los debates que dieron origen al surgimiento del enfoque sobre salud reproductiva. En una tercera vertiente, haremos referencia a la emergencia de nociones de derechos humanos y equidad de género que pasaron a ser incluidas en el diseño e implementación de investigaciones-acción para finalmente presentar una serie de interrogantes que proponemos como dilemas para debatir a la luz de este escenario de transformaciones profundas en la investigación-acción sobre salud reproductiva y sexualidad.

Los antecedentes: la orientación antinatalista (el énfasis en el crecimiento de la población)

El tema de la reproducción de la población, ha sido tradicionalmente el eje central de la perspectiva demográfica y los estudios poblacionales, tanto en el ámbito de la investigación como de la intervención. La evolución de la reflexión sobre esta temática en la segunda mitad del siglo XX ha visto la conformación y modificación de diferentes acercamientos conceptuales y metodológicos para abordar el estudio del comportamiento reproductivo, así como el cambio drástico en torno a los ámbitos institucionales que intervienen en la regulación de dicho comportamiento. En el primer caso, la tendencia que emerge con mayor fuerza es la búsqueda de la superación de los esquemas conceptuales estrechos referidos al análisis de la fecundidad, a esquemas más amplios referidos a la reproducción social, que den cuenta de la compleja influencia que tienen los procesos sociales, económicos, institu-

cionales y culturales sobre los fenómenos demográficos. En el segundo, vemos que si bien el control de la fecundidad (y la sexualidad) sigue teniendo en diversas sociedades actuales un marco importante en el ámbito privado e íntimo de la familia, y en el de las normatividades religiosas y morales, la intervención externa a dichos ámbitos se ha visto cada vez más fortalecida por las acciones que llevan a cabo diversas instituciones gubernamentales, que trabajan en el diseño e implementación de políticas públicas (principalmente de población), de programas, servicios y de una amplia gama de actividades de información, educación y comunicación concernientes a la producción y reproducción de la gente. Esta mayor incidencia de las intervenciones gubernamentales en ámbitos anteriormente considerados privados ha conducido a una socialización de las temáticas de la salud y la reproducción que ha permitido el surgimiento de un debate alrededor de los derechos y obligaciones de los actores involucrados.

La emergencia de una preocupación internacional acerca de las relaciones de causalidad entre población y desarrollo, ha sido sin duda uno de los hechos más significativos que subyacen en el ámbito de las intervenciones enfocadas a la población. Esta preocupación internacional, así como la evolución de los enfoques conceptuales a los que hemos hecho referencia, se expresaron en las cinco conferencias mundiales de población auspiciadas por Naciones Unidas -Roma 1954, Belgrado 1965, Bucarest 1974, México 1984 y Cairo 1994. Es a partir de la conferencia de Belgrado,¹ pero especialmente después de la de Bucarest, que el debate tanto a nivel sustantivo como operativo, acerca de dicha problemática y sobre todo de la necesidad de diseñar e implementar políticas de población ha sido una constante que se ha caracterizado principalmente por paradigmas o visiones ideológicas antagónicas y polares, pero cuyos contenidos y enfoques se han visto modificados en el tiempo.

¹ Cabe aclarar que en esta Conferencia los temas de mayor énfasis fueron los de fecundidad, reconociéndose la centralidad de este fenómeno en el desarrollo y planificación familiar. Dada la naturaleza de esta conferencia, de carácter más bien científico que normativo, se omitieron pronunciamientos directos y explícitos para desarrollar intervenciones.

De manera por demás esquemática, los términos iniciales del debate —presentes al menos en las conferencias de Belgrado, Bucarest y México— partían de visiones encontradas acerca de las relaciones causales entre población y desarrollo. Frente a posiciones neomalthusianas, antinatalistas o controlistas, en las cuáles el ritmo del crecimiento poblacional se concibe como un obstáculo y amenaza al desarrollo, aparecían a su vez visiones desarrollistas, pronatalistas o poblacionistas, que consideran al crecimiento poblacional como un elemento positivo del desarrollo. Varios fueron los argumentos que finalmente cobraron relevancia sobre posturas más críticas acerca de esta relación entre población y desarrollo y que fundamentaron y legitimaron las intervenciones de los gobiernos para controlar el crecimiento de la población en el tercer mundo: a) las tendencias demográficas que mostraban niveles y ritmos sin precedente en el crecimiento de la población de los países en desarrollo y sus efectos tanto en la estructura de la misma como en general en la estructura económica y social; b) las relativamente bajas tasas de desarrollo y la creciente brecha entre naciones pobres y ricas en la producción y consumo de alimentos; c) las posiciones ideológicas, inquietudes y presiones de los países más desarrollados acerca de las consecuencias de los altos niveles de fecundidad sobre las tasas de crecimiento económico, condiciones sociales y las demandas de servicios, así como sus preocupaciones de índole geopolítico; d) los desarrollos tecnológicos en el campo de la biomedicina, con el surgimiento de contraceptivos de mayor efectividad, como el dispositivo intrauterino (DIU) y los hormonales. La lógica que subyacía en las deliberaciones y recomendaciones emanadas de éstas y las subsecuentes conferencias mundiales en población, consistía en considerar al Programa de Acción Mundial como instrumento de políticas para armonizar el desarrollo de los países con sus tendencias demográficas y lograr mejorar así la calidad de vida de la población.²

² Véase Araica A. H. (1997) De la estadística demográfica a la demografía política. Otra Transición, en C. Welti (coord.) *Población y desarrollo: una perspectiva latinoamericana después de El Cairo-94* (México: Programa Latinoamericano de Actividades en población, PROLAP- Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional de México, IISUNAM, 25-64); Balán, J. (1999) Concluding Remarks: Differentials in Policy-Making and

Si bien podemos considerar que en este escenario de movilización internacional, imperó una visión controlista del crecimiento de la población, otras iniciativas desarrolladas a fines de los años sesenta complejizaron la discusión al incluir al menos dos dimensiones adicionales relacionadas con el debate poblacional: el derecho de las personas y en particular de las mujeres en torno a sus decisiones en materia de fecundidad y la condición o status de la mujer. Es en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán en 1968, que se reconoció como un derecho humano básico la capacidad de las personas para decidir el número de hijos y el espaciamiento entre ellos. En ese mismo año se estableció a su vez la Comisión sobre el Status de la Mujer en Naciones Unidas, que conllevó a la realización de estudios nacionales específicos en torno a las condiciones de vida y bienestar de la mujer y sus hijos, incluyendo sus derechos sobre su fecundidad. Finalmente, la celebración en México de la primera Conferencia Internacional sobre la Mujer, en 1975, en el marco del Año Internacional de la Mujer, permitió acoger las demandas de los movimientos feministas, entre las cuáles se enfatizaba el control de su cuerpo y por tanto de su propia capacidad reproductiva. Por ello, no es de extrañar que a partir de la Conferencia Mundial de Población en Bucarest, el derecho a la integración y mayor participación de las mujeres

Implementation. In A.I. Mundigo (ed.) *Reproductive Health: Programme and Policy Changes Post-Cairo* (Belgium: International Union for the Scientific Study of Population, 201-207); Berquó, E. (1999) The ICPD Programme of Action and Reproductive Health Policy Development in Brazil. In A.I. Mundigo (ed.) *Reproductive Health: Programme and Policy Changes Post-Cairo* (Belgium: International Union for the Scientific Study of Population, 24-41); Finkle, J.L. y McIntosh, C. A. (1994) The New Politics of Population. In J.L. Finkle and C. A. McIntosh (eds) *The New Politics of Population. Conflict and Consensus in Family Planning* (New York: Population and Development Review. A supplement to Volume 20- The Population Council, 3-36); Lasonde, L. (1997) *Los desafíos de la demografía ¿Qué calidad de vida habrá en el siglo XXI?* (México: Universidad Nacional de México/Fondo de Cultura Económica); Martínez, C. (2000) Planificación familiar: un programa con larga historia. In M. Bronfman, A. Langer and J. Trostle *De la investigación en salud a la política: la difícil traducción* (México: Instituto Nacional de Salud Pública- Manual Moderno, 51-89); y Zurayk, H. (1999) Reproductive Health and Population Policy: A Review and a Look Ahead. In A.I. Mundigo (ed.) *Reproductive Health: Programme and Policy Changes Post-Cairo* (Belgium: International Union for the Scientific Study of Population, 42-60).

en el proceso de desarrollo y, en particular, la decisión libre, responsable e informada de ambos miembros de la pareja en cuanto al tamaño de su descendencia y la temporalidad de su constitución —sintetizada en la noción de paternidad responsable, que parafraseando a Berquó³ ‘emergió como la nueva bandera de aquellos que buscaban una mayor aceptación de la planificación familiar’— se hayan incorporado como temas centrales del debate sobre políticas de población y programas de planificación familiar y como parte de las recomendaciones de los diversos Programas de Acción emanados de las distintas reuniones internacionales.⁴

A la luz de este panorama, a partir de la década de los setenta los gobiernos de diversos países se vieron ante la necesidad de establecer políticas de población y de diseñar acciones encaminadas a instituir la intervención gubernamental en el control de la población. Lo anterior se llevó a cabo ya sea mediante el pronunciamiento de una política de población o la modificación de una previamente existente y/o a través de la incorporación y ampliación de programas de planificación familiar (PPF), hecho que asumió diversas modalidades, temporalidades y énfasis.⁵ Estas modalidades se vincularon con

las condiciones de infraestructura de atención a la salud de cada país, así como con las condiciones de naturaleza más bien ideológica encaminadas a la legitimación social o no de la planificación familiar. Así, se puede identificar a un grupo mayoritario de países del tercer mundo que iniciaron la intervención gubernamental mediante la formulación de una política de población y de programas y acciones explícitos por parte de los gobiernos (como fueron los casos de México y la India) o bien, países que sin pronunciar directamente una política de población en torno al crecimiento de la población, optaron por una situación de *laissez faire* por parte del estado, que permitió o apoyó acciones explícitas de PF por parte de institucio-



FOTO: RAUL RAMÍREZ MARTÍNEZ

³ Berquó (1999), Op. cit., p. 26.

⁴ Figueroa P., J. G. (1999) Fecundidad, anticoncepción y derechos reproductivos. In B. García (coord.) *Mujer, género y población en México* (México: El Colegio de México- Sociedad Mexicana de Demografía, 61-102).

⁵ Thomas J. W. y Grindle, M.S. (1994) Political Leadership and Policy Characteristics in Population Policy Reform. In J. L. Finkle and C. A. McIntosh (eds) *The New Politics of Population. Conflict and Consensus in Family Planning* (New York: Population and Development

Review. A supplement to Volume 20- The Population Council, 51-72).

nes privadas o de la sociedad civil (como sería el caso de Brasil).⁶

En la mayoría de los países en desarrollo, fue la primera opción la que imperó, por lo que las políticas de población adquirieron un estatuto central en el discurso y en la planeación del desarrollo. En teoría, éstas cubrían los diferentes procesos que componen la dinámica poblacional, —nacimientos, muertes, distribución de la población y flujos migratorios—, y buscaban la articulación de dichos procesos con los de desarrollo a fin de lograr un mayor bienestar para la población. En la práctica, sin embargo, dichas políticas fueron orientadas y limitadas, mediante el establecimiento de metas, a reducir los niveles de fecundidad.⁷ Los PPF diseñados para tales fines centraron sus acciones en la provisión gratuita de métodos anticonceptivos modernos, ampliando el acceso y la cobertura de la población a los mismos, y desarrollando vastas campañas de información, educación y comunicación. Una característica fuertemente cuestionada de estas campañas, relacionada con su distinto nivel de penetración en diversos sectores sociales, fue su homogeneidad, ya que no tomaron en cuenta la diversidad de condiciones de acceso de la población a los servicios de salud, ni las cosmovisiones, valoraciones y percepciones de la población sobre la maternidad, el valor de los hijos, los roles femeninos y masculinos, ni las necesidades y percepciones de hombres y mujeres en su ámbito familiar, reproductivo e individual, ni las diversidades de las prácticas culturales, sociales y de atención relacionadas con los eventos reproductivos.⁸

⁶ Martine, G. (1996) Brazil's Fertility Decline 1965-95. *Population and Development Review*, 22. 1. 47-72; y Balán (1999), Op. cit.

⁷ Cabe señalar sin embargo, que este objetivo contribuyó residualmente a aminorar la mortalidad materno-infantil como resultado de la disminución y espaciamiento de los embarazos.

⁸ Véase Berquó (1999) Op. cit.; Kabeer, N. (1998) Gender, demographic transition and the economics of family size: Population policy for a human-centred development. Paper presented at the Thematic Workshop: Population Poverty and Environment (Rome); Lerner, S. y Quesnel, A. (1994) Instituciones y reproducción. Hacia una interpretación de la regulación de la fecundidad en México. En F. Alba and G. Cabrera (eds) *La población en el desarrollo contemporáneo de México* (México: El Colegio de México, 85-118); Mundigo, A.I. (1999) Reproductive Health: The Challenges of a New Field. In A.I. Mundigo (ed.) *Reproductive Health: Programme and*

Esta distancia entre el planteamiento teórico y la praxis de las políticas concretas de población, se vio también reflejada en la concreción del concepto de PF. Si bien en el nivel teórico-operativo, la PF hacía mención a la libre, informada y responsable decisión por parte de las parejas para limitar su descendencia y optar por los métodos anticonceptivos, reconociendo el respeto a los derechos de los individuos a ejercer la PF de manera voluntaria, en la práctica, un gran número de evidencias constató lo contrario. Por un lado, los gobiernos otorgaron la responsabilidad de la implementación de los PPF a las instituciones de salud, y por el otro las acciones fueron dirigidas exclusivamente hacia mujeres unidas en edad fértil, convirtiendo a ambos en los actores claves para lograr el éxito de las intervenciones en este campo, lo que redundó en una medicalización

Policy Changes Post-Cairo (Belgium: International Union for the Scientific Study of Population, 5-23); y Zurayk (1999) Op. cit.

Por otro lado, no hay que dejar de mencionar otros programas existentes en México y en otros países, como el de 'salud materno-infantil y de sobrevivencia en la infancia', así como la iniciativa de 'maternidad sin riesgo' y el que se denomina 'salud sexual' que representan iniciativas de intervención iniciales y anteriores al enfoque de SR. Estos están relacionadas no sólo con las prácticas anticonceptivas, sino que y sobre todo incluyen dimensiones importantes relacionadas con las condiciones de salud de las mujeres, con la sobrevivencia de ellas y sus hijos, con las condiciones bajo las cuáles se dan los principales eventos reproductivos, como el embarazo y parto y con la sexualidad y las prácticas sexuales. En ellos, así como en otros estudios, reflexiones y debates también se hace alusión a la situación de la desigualdad de las mujeres, a la toma de decisiones libre e informada respecto a la maternidad, a los derechos reproductivos y su relación con las nociones de autodeterminación corporal y sexual, asociados a los dilemas de carácter ético. En ese sentido véase: Elú, Ma. del C. y Langer, A. (eds) (1994) *Maternidad sin riesgo en México* (México: Comité promotor de la iniciativa por una maternidad sin riesgos); Faundes, A., Hardy, E. y Pinotti, J. A. (1989) Commentary on women's reproductive health: means or end?. *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, 3 Suppl, 115-118; Figueroa P., J. G., Aguilar, B and Hita G. (1994) Una aproximación al entorno de los derechos reproductivos a través de un enfoque de conflictos. In *Estudios Sociológicos*, XII, 34, 129-154; Sai, F. T. y Nassim, J. (1989) The need for a reproductive health approach. *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, 3. 103-113; y Salles, V y Tuirán, R. (1995) Dentro del Laberinto. Primeros pasos para la elaboración de una propuesta teórico-analítica para el Programa de Salud Reproductiva y Sociedad de El Colegio de México. *Reflexiones. Sexualidad, Salud Reproductiva y Reproducción*, Programa de Salud Reproductiva y Sociedad/El Colegio de México.

de la procreación. Como advierte Martínez,⁹ los PPF se caracterizan por dos tipos de perspectivas mutuamente incluyentes: la primera que se denomina 'prioridad demográfica', en la que subyace la necesidad urgente de estimar metas programáticas para reducir los niveles de crecimiento de la población y la segunda 'la prioridad médica' en la cual el establecimiento de metas programáticas se dio en términos de tasas de cobertura, continuidad en el uso de métodos anticonceptivos modernos y adopción de contraceptivos seguros y no reversibles. Para el enfoque de la "prioridad médica" el énfasis reside en la mejoría de la calidad de los servicios relacionados con la salud reproductiva, pero esto implicó que se continuara con una orientación medicalizada y dirigida a las mujeres unidas, ya que a pesar de que se reconocía explícitamente el papel de los varones en el proceso de toma de decisiones en cuanto al tamaño de la descendencia y en el cuidado de los hijos, en la ejecución concreta de los programas, ellos fueron omitidos.

Asimismo, la puesta en marcha de los programas de PPF y sus primeras evaluaciones, comenzaron a dejar constancia de la complejidad de las supuestas relaciones causales entre población y desarrollo, ya que si bien dichos programas fueron considerados como el mecanismo principal para mitigar y reducir la situación de pobreza de la gran mayoría de la población de los países en desarrollo (a través de la expectativa de ahorro de recursos familiares y sociales resultantes de la menor fecundidad y un consecuente aumento del bienestar social de las familias), los hallazgos de diversos estudios dan cuenta de incrementos en la pobreza y, por tanto del simplismo y falacia de la lógica inherente a este tipo de argumentaciones.¹⁰

⁹ Martínez (2000), Op. cit.

¹⁰ Véase Figueroa (1999), Op. cit.; Lerner S. y Quesnel, A. (en prensa) Contextos, instituciones y actores sociales: hacia un enfoque múltiple de las relaciones entre condiciones de vida y comportamientos reproductivos (México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-CICRED); Sen, G., Germain, A. y Chen, L. (1994) *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment and Rights* (Boston: Harvard University Press); Welti, C. (1998) De la reproducción social a la salud reproductiva. In E. Dória Bilal and M.I. Baltar da Rocha (org) *Saúde Reprodutiva na America Latina e no Caribe. Temas e Problemas* (Sao Paulo: PROLAP, ABEP, BEPO/UNICAMP, Editora 34, 51-66); y Szasz, I. y Lerner, S. (en prensa) El enfoque de salud reproductiva

Aspectos demográficos, sociales y políticos alrededor de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo

Paralelamente a esta línea de discusión en torno a las relaciones entre población y desarrollo, la aplicación de los PPF en México, así como en muchos otros países en desarrollo, mostraron ser exitosos en la consecución del descenso rápido de la fecundidad y la disminución consecuente de las tasas de mortalidad materna e infantil, no obstante que aún se observan desigualdades y rezagos en ciertos grupos sociales y culturales. A pesar de estos logros, en la medida en que las intervenciones en el comportamiento demográfico se vieron acompañadas de intervenciones desfavorables en el campo de las políticas económicas y sociales, como son las políticas neoliberales y de ajuste estructural, el descenso de la fecundidad ha coincidido con un dramático y creciente empobrecimiento de la población. A su vez, los cambios en las responsabilidades sociales y la consecuente reducción de los recursos del estado han dificultado las intervenciones de política social dirigidas al mejoramiento del ingreso y del bienestar social de los sectores mayoritarios que viven en la pobreza.¹¹

Otro aspecto no suficientemente considerado por las expectativas iniciales de la política de población y de los PPF fueron las consecuencias de la inercia demográfica. A pesar del descenso de los niveles de fecundidad y de la mortalidad materno-infantil en países como México, se han observado en las últimas dos décadas los mayores volúmenes de población en edad fértil, de embarazos y de nacimientos en su historia, concentrados sobre todo en los grupos de mujeres más jóvenes. A su vez, por efecto de esta inercia demográfica, las demandas en los sistemas educativo, de salud, de previsión social y en el mercado laboral han aumentado, lo que no implica desconocer que los efectos hubieran sido aún más graves de no haberse dado el descenso de la fecundidad. Este

va en el marco del debate sobre población y desarrollo. Aportes de la investigación sociodemográfica (México: El Colegio de México).

¹¹ Szasz y Lerner (en prensa) Op. cit.

esquemático análisis de las condiciones de vida de la población mexicana a fin de siglo, después de 25 años de exitosa aplicación de los PPF, y que puede ser equiparado al de otros países del tercer mundo, reitera y confirma uno de los argumentos expuestos por varios países en desarrollo en las Conferencias Mundiales de Población de Bucarest y México, en el sentido que sin políticas de desarrollo social y económico adecuadas, las intervenciones exitosas sobre la dinámica demográfica no resultaron en mayor bienestar sobre la población.

Asimismo, a pesar del éxito de los PPF, se ha reconocido ampliamente que la eficiencia de los mismos fue decayendo en el tiempo y han surgido con mayor intensidad una serie de cuestionamientos a las modalidades y características de aplicación de estos programas. Por una parte, investigadores, defensores de derechos humanos y de la salud, voces de la sociedad civil, en especial del movimiento feminista, han dado cuenta, de manera creciente, de los costos y efectos perversos que han tenido estos programas para las mujeres: la reducción casi exclusiva de los métodos anticonceptivos a la oclusión tubaria femenina y el DIU, la alta frecuencia de cesáreas y esterilizaciones femeninas, las deficiencias en la información y las fallas en el consentimiento informado de las mujeres en la práctica anticonceptiva; la falta de atención de efectos secundarios y el escaso control que tienen las mujeres sobre su cuerpo y el proceso reproductivo, entre muchos otros aspectos.

Por otra parte, dado que dichos programas y sus recursos se han dirigido hasta hace pocos años de manera exclusiva a las mujeres unidas en edad fértil que acceden a los servicios de salud cuando están embarazadas, esto ha significado la exclusión de los servicios y de la atención en el ámbito de la salud reproductiva, no solo de los varones de todas las edades, sino de aquellas mujeres cuyo estado civil, momento del ciclo vital o condición reproductiva no coincide con este perfil, como son las mujeres púberes, las mujeres sin pareja y sin hijos, las mujeres infértiles y operadas y las mujeres mayores de 49 años. La concentración de las intervenciones de salud materno infantil y de las políticas de población hacia objetivos de control de la fecundidad también desvió los objetivos de dichas políticas al no

considerar otros procesos demográficos y de salud reproductiva. A la vez se ha cuestionado su legitimidad en términos de derechos humanos y su efectividad para mejorar las condiciones de salud y bienestar. Las elevadas tasas de fecundidad, así como los mayores rezagos demográficos y sociales se concentran en los grupos jóvenes, en las personas que tienen menor acceso geográfico, social y cultural a los servicios médicos y en los grupos que experimentan con mayor frecuencia el trato vertical y discriminatorio. Como consecuencia de estas características de las políticas y los PPF, las desigualdades sociales, las dimensiones de género, etnia, generación y derechos, así como la inclusión de la sexualidad han surgido como centrales en el análisis de la reproducción y en los paradigmas que conforman el enfoque de salud reproductiva.¹²

En la década de los noventa se recrudeció el debate que ya se había iniciado en distintos momentos anteriores acerca de los logros de la planeación demográfica, del crecimiento económico y de la distribución social que caracterizaron las políticas en los países en desarrollo a partir de los años sesenta. En especial, el énfasis de los debates residió en el carácter desvinculado de consideraciones sociales de los programas como el de PF. La brecha que separa el diseño y aplicación de estos programas de las condiciones a los que van dirigidos determina que no alcanzaran un impacto significativo en las condiciones de vida de la población pobre, o en la autonomía y los derechos de las mujeres, de los hombres y de los pueblos étnicamente subordinados.¹³ En este mis-

¹² Véase Dumble, L. (1999) Women=s illiteracy, not a neo-Malthusian time bomb. A feminist view of the 1999 Population Summit. Report issued by UNFPA; Figueroa P., J.G. (1998) Algunos elementos para interpretar la presencia de los varones en los procesos de salud reproductiva. *Cuadernos Saúde Pública*, 14, supl.1, 87-96; Jeffery, R. y Jeffery, P. (1997) *Population Gender and Politics: Demographic Change in Rural North India* (Cambridge: Cambridge University Press); Murphy, E. y Mérick, T. (1997) Abandonó *El Cairo* a la población de las políticas poblacionales? *Estudios Demográficos y Urbanos* 34-35. 12, 1 y 2, 349-366; Sen et al. (1994), Op. cit., y Szasz y Lerner (en prensa), Op. cit.

¹³ Véase Calvancati, C. (1997) A partnership for women. *People and the Planet*, 6,1, Reproductive Health: An Achievable Revolution, 20-2; Kaberr (1998) Op. cit.; Kuznets, S. (1996) *The Earthscan Reader in Population and Development* (London: Earthscan); Lasonde, L. (1996)

mo sentido, como señala Zureyk¹⁴ se trata de programas que si bien operaron bajo la máscara del bien público, ignoraron o fueron poco sensibles a las percepciones de los hombres y las mujeres sobre sus necesidades y prioridades.

Un último elemento a considerar, pero quizá uno de los más fundamentales, fue la creciente participación de los movimientos de mujeres organizadas en las actividades preparatorias a la reunión del Cairo, así como durante la propia conferencia y en la sucesión de eventos posteriores a esta, en su calidad de defensoras de las condiciones de salud, status y bienestar de las mujeres, así como interlocutoras de las necesidades y perspectivas de ellas, quienes canalizaron gran parte de sus demandas adhiriéndose a las discusiones y gestiones en el campo de la salud reproductiva. Como también indica Zurayk¹⁵ (citando a Petchesky)¹⁶ la participación de los grupos de mujeres de la sociedad civil en esta arena política condujo al reconocimiento de la autodeterminación reproductiva y sexual de las mujeres como parte de sus necesidades de salud básica y de sus derechos humanos, frente a posiciones de otros actores que defendían la visión patriarcal tradicional y hegemónica de la familia, la reproducción y la sexualidad e impugnaban la visión neomalthusiana (controlista) del crecimiento de la población, que señalaba al exceso de nacimientos como principal causa de la crisis global económica y del medio ambiente.

Coping with Population challenges (London: Earthscan); Lutz, W. (1996) *The Future Population of the World* (London: Earthscan); Martine, G. y Villareal, M. (1998) Gender and Sustainability: Reassessing Linkages and Issues. Paper presented at the Thematic Workshop: Population Poverty and Environment (Rome); Myers, N. (1997) A smashing success. In *people and the Planet*, 6, 1, Reproductive Health: an Achievable Revolution, 27; Ness, G. y Golay, Megan (1996) *Population and Strategies for National Development* (London: Earthscan); Sen et al. (1994) Op. cit.; y Oliveira, O. (1998) Reflexiones sobre la sociología del desarrollo. Paper presented at the 21st. International Congress Social Justice. Past Experience and Future Prospects, Latin American Studies Association (Montreal).

¹⁴ Zureyk (1999), Op. cit., p. 43.

¹⁵ Ibid, p. 46.

¹⁶ Petchesky, R. (1995) From population control to reproductive rights: feminist fault lines. In *Reproductive Health Matters*, 6, 152-161.

Lo anterior, representa una muestra de algunas de las inquietudes presentes en torno a la aplicación de políticas de población y de los PPF encaminados a la regulación de la fecundidad que ya eran parte de las preocupaciones que expresaban diversas fuerzas interesadas en las cuestiones del comportamiento reproductivo de la población, en las condiciones de salud, en las libertades humanas y en general de los paradigmas existentes en torno a la interrelación entre la población y el desarrollo y, en especial en su traducción en diferentes y nuevas acciones e intervenciones, como son las correspondientes al campo de la salud reproductiva. De ahí la necesidad de plantear e intentar responder a las siguientes interrogantes ¿En qué consiste este cambio de enfoque? ¿Cuáles son algunas de las dudas, tensiones y conflictos que se desprenden de él? ¿Cuáles son algunos de los nuevos y/o diferentes conceptos y dimensiones incorporadas en este enfoque? y ¿cuáles son algunos de los principales supuestos y retos que se traducen en intervenciones en este campo?

La década de los noventa y el enfoque de salud reproductiva: la orientación (el énfasis) en los derechos humanos y la equidad de género

El enfoque de salud reproductiva adoptado en Cairo —de acuerdo con la definición propuesta por la OMS—, se conceptúa como “el estado de completo bienestar físico, mental y social de los individuos (y no nada más la ausencia de enfermedad o molestias) en todos aquellos aspectos relativos a la reproducción y la sexualidad”. Por lo tanto, la salud reproductiva considera los siguientes aspectos: a) que las personas sean capaces de tener una vida sexual segura y satisfactoria (lo que implica que los individuos puedan tener relaciones sexuales libres del miedo a los embarazos no deseados o a las enfermedades de transmisión sexual); b) que puedan decidir con libertad si quieren reproducirse o no, que puedan decidir cuándo y cuán a menudo hacerlo, (lo que significa que hombres y mujeres tienen el derecho a estar informados y a tener acceso a métodos de planificación de su elección, seguros, efectivos, costeables y

aceptables, así como a otros métodos de su elección para regular la fecundidad que no sean contra la ley); c) que las mujeres tengan embarazos y partos seguros; y d) que los resultados de los embarazos sean exitosos en cuanto a la sobrevivencia y el bienestar materno infantil (implícito en estas condiciones se encuentra el derecho al acceso a servicios de salud apropiados).¹⁷

Este enfoque, en la medida en que expresa de manera más adecuada y realista las necesidades y demandas de los individuos en los componentes básicos de sus vivencias reproductivas, tiene implicaciones sumamente relevantes y sobre todo novedosas que plantean grandes retos, tanto en el campo de las políticas públicas y los movimientos sociales como en el campo de la producción y difusión de conocimientos científicos y de su traducción en políticas y acciones de la sociedad civil. No obstante, también se han levantado voces que señalan diversos niveles de problemas y conflictos en torno a la viabilidad de la aplicación de este concepto. Por ejemplo, algunos autores advierten acerca del carácter amplio, vago, multidimensional y cargado de juicios de valor poco precisos que dificultan su traducción en políticas, en el establecimiento de prioridades, así como en la evaluación de las acciones que se emprendan bajo este marco. Otros, representantes de posiciones controlistas, manifiestan sus inquietudes y reservas ante el débil e insuficiente énfasis otorgado al problema de la estabilización del crecimiento

de la población y en especial al lugar central que deben ocupar los PPF como parte de dicho enfoque y del Programa de Acción de la Conferencia del Cairo, con sus consecuentes efectos ante la posible reducción de apoyo político y financiero en este campo. Algunos más, por el contrario, señalan el sesgo operativo y medicalizado de este enfoque, que conllevaría a que las acciones se concentren de manera prioritaria o casi exclusiva en mejorar los problemas de oferta y demanda de los servicios de salud en general o de los anticonceptivos en particular, (lo cual por sí mismo podría llegar a representar un beneficio para los usuarios de los servicios de PF).¹⁸ Otros más subrayan los problemas y conflictos ante la implementación de este enfoque, en el cual se incluyen aspectos relacionados con comportamientos considerados como íntimamente personales o moralmente sancionados por ciertos sectores y grupos conservadores, como son el de la sexualidad extraconyugal, la diversidad de orientaciones sexuales y la interrupción de embarazos, o bien con dimensiones complejas, sin duda cruciales y estrechamente vinculadas con la reproducción que no están exentas de tensiones, tales como los derechos de las mujeres, la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, las relaciones de poder entre diversos actores y agentes, etc. Finalmente, y como una cuestión clave, que será tratada más adelante, otras voces apuntan hacia el conflicto real o aparente entre las metas de las políticas de población centradas en el control de la fecundidad y las que subyacen en la perspectiva de la salud reproductiva.¹⁹

¹⁷ Barzelato, J. (1994) Preface. Keynote address. Paper presented at the XXI Conference of the National Council for International Health, (Virginia: Arlington); Barzelato, J. (1998) Desde el control de natalidad hacia la salud sexual y reproductiva: la evolución de un concepto a nivel internacional. In E. Dóriac Bilac and M.I. Baltar da Rocha *Saúde Reprodutiva na America Latina e no Caribe. Temas e Problemas* (Sao Paulo: PROLAP, ABEP, BEPO/ UNICAMP, Editora 34, 39-50); Fathalla, M. F. (1992) Reproductive Health in the World: Two Decades of Progress and the Challenge ahead. In J. Khannam, P.F.A: Vanhook and P.D. Griffing (eds) *Reproductive Health: a Key to a Brighter Future*, biennial Reprint 1990-1991, special 20th anniversary issue, (Geneva, WHO); Ford Foundation, (1991) *Reproductive Health: A Strategy for the 1990's* (New York: Ford Foundation); Sai y Nassim (1989) op. cit.; Salles y Tuirán (1995) Op. cit.; y United Nations (1994) *Program of Action of the United Nations International Conference on Population and Development* (New York: United Nations).

¹⁸ En este sentido resulta muy ilustrativa la definición de atención a la salud establecida en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo '...la constelación de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud reproductiva y al bienestar a partir de programas de salud reproductiva de tipo preventivo y curativo'; véase United Nations (1994) Op. cit., citado en Koblinsky, M. y Nachbar, N. (1999) The Challenge of Implementing Integrated Reproductive Health Interventions. In A. I. Mundigo (ed.) *Reproductive Health: Programme and Policy Changes Post-Cairo* (Belgium: International Union for the Scientific Study of Population, 90-109).

¹⁹ Véase Balán (1999) Op. cit.; Berer, M. (1998) Sex, sexuality and Sexual Health. *Reproductive Health Matters*, 6,12, 7-10; Berquó (1999) Op. cit.; Brachet, V. (1995) La investigación en salud reproductiva en México. *Reflexiones, Sexualidad, salud y reproducción*, no. 1 (México: Programa Salud Reproductiva y Sociedad- El Colegio de México); Caldwell, J. C. (1996) The International Confe-



FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

Sin embargo, y reconociendo que la construcción y aplicación de este nuevo enfoque está aún en proceso de maduración, nos sumamos a los autores que reconocen su riqueza y potencialidad, como es el caso de

rence on Population and Development, Cairo 1994. Is its Plan of Action important, desirable and feasible?. *Health Transition Review*, 6, 1, 71-72; Cleland, J. (1996) ICPD and the feminization of population and development issues. *Health Transition Review*, 6, 1, 107-110; Hansluwka, H.E. (1985) Measuring the health of population, indicators and interpretations. *Social Science and Medicine*, 21,12,1207-1224; McIntosh, C. A. y Finkle, J. L. (1995) The Cairo Conference on Population and Development: A New Paradigm?. *Population and Development Review*, 21, 2, 223-260; Mundigo, A.I. (1992) Reproductive Health and Sexual Behaviour: An unusual Survey of Research Demand and Knowledge Needs in Developing Countries. Paper presented at the Conference on The Peopling of the Americas (Veracruz, Ver.); Murphy y Merrick (1997), Op. cit.; y Welti (1998), Op. cit.

Tamayo (1988, citado en Salles y Tuirán)²⁰ quien en sus reflexiones en torno al concepto propuesto por la OMS, considera que dicho concepto “no es una definición operacional de salud, con la que podamos trabajar y cumplir, sino más bien la meta ideal a la que todos debemos aspirar” y en la cual debemos comprometernos críticamente desde nuestros distintos intereses, roles y quehaceres. En este sentido, el enfoque de salud reproductiva permite no sólo cuestionar el excesivo y casi exclusivo énfasis en las intervenciones tendientes a la regulación y control de la fecundidad subyacentes en la mayoría de los PPF, así como las visiones estrechas predominantes en la explicación del comportamiento reproductivo, sino dar cuenta de algunos de los conceptos clave más innovadores, así como de las dimensiones e implicaciones de la agenda de acción e in-

²⁰ Salles y Tuirán (1995), Op. cit., p. 15.

vestigación incluida en el Programa de Acción adoptado en El Cairo y que ponen de manifiesto el principio integrador y comprehensivo de este concepto.²¹ La amplitud del enfoque de salud reproductiva conlleva varias implicaciones importantes. Una central consiste en privilegiar la igualdad y equidad de género como un principio básico y dominante, lo cual orienta los esfuerzos y acciones conducentes a empoderar a las mujeres y a convertirlas en sujetos activos involucrados en las decisiones que son centrales para su propia vida y su familia, modificando así las condiciones de subordinación, aceptación y docilidad que han caracterizado la identidad femenina. La integración de estas nociones va aunada de la incorporación de una dimensión clave que ha estado presente en los debates y posiciones sobre las intervenciones para modificar el comportamiento de la población, en especial el reproductivo y que alude a los derechos humanos. En especial, destacan los conceptos de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de los hombres. Estos derechos, entre otros, se refieren al respeto a la libertad sexual y de procreación y de opciones —acceso y disponibilidad de métodos anticonceptivos— libres de coerción; a la toma de decisiones libre para decidir la interrupción de un embarazo, en particular en situaciones de violencia y coerción y a la disponibilidad y acceso a servicios profesionales y calificados para hacer efectivo el derecho a la maternidad libremente elegida, a la autodeterminación en el comportamiento reproductivo y a la realización de abortos permitidos de acuerdo con las causales sancionadas por la ley.

²¹ Los argumentos que se señalan en los párrafos siguientes sistematizan algunas de las principales reflexiones de diversos autores y que han alcanzado un alto grado de consenso en el tema. Véase entre otros Balán (1999), Op. cit., Barzelato (1994 y 1998), Op. cit.; Berquó (1999), Op. cit.; Finkle, J.L. y McIntosh, C.A. (1996) Cairo revisited: some thoughts on the implications of the ICPD. *Health Transition Review*, 6,1, pp. 110-113; Finkle y McIntosh (1994) Op. cit.; Mundigo (1992 y 1999) Op. cit.; Petchesky (1995) Op. cit.; Salles y Tuirán (1995) Op. cit.; y Zurayk (1999) Op. cit.) Op. cit.; Finkle, J. L. y McIntosh, C. A. (1996) Cairo revisited: some thoughts on the implications of the ICPD. *Health Transition Review*, 6,1, pp. 110-113; Finkle y McIntosh (1994) Op. cit.; Mundigo (1992 y 1999) Op. cit.; Petchesky (1995) Op. cit.; Salles y Tuirán (1995) Op. cit.; y Zurayk (1999) Op. cit.

Otra dimensión revolucionaria contemplada en el campo de la salud reproductiva es el rescate de la dimensión de la sexualidad y de las condiciones y prácticas de riesgo de la misma relacionadas con la salud de los individuos. La relevancia otorgada a esta dimensión, no sólo contempla las funciones eróticas, de disfrute, goce y bienestar implicadas en ella, sino el reconocimiento de los distintos ámbitos donde se ejerce y que no se limitan a la pareja conyugal o entre personas de diferente sexo. La mayor visibilidad otorgada a este tema se relaciona también con la aparición y creciente intensificación del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, permitiendo poner acento en las prácticas de riesgo así como en las preventivas, señalando las implicaciones que estas tienen no sólo en la salud de los individuos sino en su descendencia. Asimismo, apunta a la necesidad de conjuntar las acciones de control de la fecundidad con las de prevención de las enfermedades de transmisión sexual, afianzando una visión integral de atención a la salud reproductiva.

En el nivel de las intervenciones, el enfoque de salud reproductiva enfatiza la necesidad de su ampliación para dar cuenta de las percepciones, necesidades y demandas de varios grupos de población, que con anterioridad eran omitidos, como son las parejas que viven en uniones no formalizadas, las mujeres y madres solteras, las mujeres en todas sus etapas de vida, anteriores y posteriores a la reproducción, y no sólo a aquéllas unidas en edad fértil, como han sido hasta hace algunos años la orientación de los PPF. A ello se agrega, el énfasis en la necesidad de involucrar a los varones, no sólo en cuanto actores que participan en la toma de decisiones o como usuarios de métodos anticonceptivos, o para lograr una mayor igualdad de género, sino considerados además en tanto sujetos de derecho y obligaciones en la formación familiar, en la sexualidad y en la reproducción, y de acuerdo con la diversidad de roles e identidades construidos social y culturalmente. Estos cambios se contraponen con los sesgos ideológicos y normativos prevalecientes en diferentes ámbitos sociales, así como en los PPF, que consideraban como único arquetipo a la familia conyugal, a la heterosexualidad y a las mujeres unidas como las responsables y protagonistas exclusivas de la salud reproductiva. De la misma manera, elimina la visión sim-

plista y reduccionista de asumir que la temporalidad de los problemas y condiciones de salud reproductiva se limitan a las edades reproductivas y no son consecuencia de etapas anteriores o tienen implicaciones en etapas posteriores a estas edades.

Al nivel del acceso y la calidad de los servicios de salud, el enfoque de salud reproductiva contempla la necesidad de ampliar su acción más allá de la tradicional atención a los eventos reproductivos —como son la atención prenatal, durante el parto y posparto, los de PF o los de atención materno-infantil—, sino para incluir una amplia gama de otros servicios vinculados con la reproducción y la sexualidad, como son los de prevención y tratamiento del cáncer cérvico uterino, cáncer mamario, infecciones del tracto-reproductivo, ETS, VIH/SIDA, infertilidad, y los correspondientes a la menopausia y post-menopausia. Lo anterior conlleva a revisar, modificar y adecuar los programas e intervenciones dirigidos a determinados grupos de población —adolescentes, grupos marginales, indígenas, etc— que tomen en cuenta las necesidades, demandas y especificidades de los mismos, lo que implica romper con la homogeneidad conceptual, normativa y operativa de los programas y servicios de salud que se utilizaba indistintamente en los diferentes contextos sociales y culturales de un país y entre los diversos sectores de la población que, al no considerar las diversidades y especificidades culturales, sociales y económicas en estos contextos y grupos, han llevado al rechazo o integración irregular y caótica de las mujeres, de los jóvenes y de los hombres a los servicios de planificación familiar y salud reproductiva y que se expresan a su vez en la llamada demanda insatisfecha. En este sentido, una de las situaciones de mayor tensión y conflicto en las intervenciones en la esfera reproductiva y sexual, responde al antagonismo que se observa entre la lógica y racionalidad médica y de los prestadores de servicios y la lógica y racionalidad de las y los usuarias de los mismos, en términos de significados, valores, actitudes, costumbres y prácticas relacionadas con la atención de servicios sexuales y reproductivos, por ejemplo ante el uso de métodos anticonceptivos, en la atención durante el parto, en la calidad y calidez de los prestadores de servicios médicos frente a la de los tradicionales, o ante la atención a situaciones sensibles y permeadas

por valores morales, como la violencia doméstica, coerción sexual, o bien de respeto a la autodeterminación reproductiva y a los derechos reproductivos y sexuales. El diseño y puesta en marcha de procedimientos y mecanismos que conduzcan a un cambio de la lógica médica que ha prevalecido por más de 25 años en la implementación de los PPF por una lógica que responda al enfoque de salud reproductiva resulta hoy día una tarea imprescindible y prioritaria.

Un aspecto adicional, novedoso y altamente relevante se refiere a los actores participantes en la implementación de este enfoque, y que exige de una asociación y articulación efectiva de diversas fuerzas sociales. La responsabilidad y compromiso no sólo recaen en el estado, en diversos organismos gubernamentales y en particular en las instituciones de salud, tampoco se les otorga exclusivamente, y sobre todo, a las propias mujeres, a pesar de la centralidad que adquiere la perspectiva individual en el enfoque de la salud reproductiva, sino es a las organizaciones de la sociedad civil, en especial a las defensoras de los derechos y de la salud de las mujeres y de las minorías sexuales a quienes se les atribuye un importante rol en la implementación, seguimiento y cumplimiento de los acuerdos establecidos en la Conferencia del Cairo. Estas organizaciones o grupos organizados de la sociedad civil se consideran como actores coresponsables y legítimos, dado el relevante papel que han desempeñado, a nivel internacional y nacional en la preparación, en el transcurso y con posterioridad a las conferencias internacionales del Cairo y Beijing. En gran parte ello obedece a que dichos eventos acogieron las demandas que grupos de mujeres venían planteando con anterioridad en relación con las condiciones de salud y bienestar de las mujeres, en la defensa de los derechos de las mismas y cuestionando la orientación e implicaciones de los programas y acciones de las políticas de población puestas en marcha.

Finalmente, uno de los aspectos más inquietantes es la disminución del financiamiento internacional en materia de asistencia en este campo aunada a un contexto de recursos gubernamentales limitado y en constante reducción, en especial en cuanto a las políticas sociales y entre ellas a la salud, que se requie-

ren para la expansión de los servicios y actividades en salud reproductiva y sexualidad. Esta situación, por otra parte se ve acompañada de un dramático y creciente empobrecimiento que se observa en la mayoría de los países en desarrollo.

De lo anteriormente expuesto, y no obstante los interrogantes no resueltos o suficientemente claros que plantea el enfoque de salud reproductiva, se desprende que este enfoque, así como la Agenda del Cairo, han significado un cambio drástico y crucial en la conceptualización de la problemática población-desarrollo, en el quehacer académico en este campo y en los debates sobre las dimensiones, orientaciones e intervenciones a considerar en las políticas públicas en materia de reproducción humana, de sexualidad y de salud. En este escenario de profunda modificación de los actores sociales que participan en la investigación y la intervención y de sus relaciones mutuas, pero al mismo tiempo de profundización de las desigualdades sociales y las desigualdades entre países, la investigación-acción en salud reproductiva y sexualidad en América Latina enfrenta los siguientes dilemas:

¿Cuál será el estatuto social de la investigación académica ligada a las demandas de los movimientos sociales en el actual escenario de privatización paulatina de los servicios sociales en América Latina?

¿Cuáles serán los recursos que sustentarán las investigaciones sociales de la acade-

mia y las acciones de la sociedad civil en salud reproductiva y sexualidad en un contexto de creciente empobrecimiento de la población que sufre los mayores problemas de salud?

¿Cómo intervendrán las relaciones sociales de poder (nacionales e internacionales, macro y micro) en la definición de agendas de investigación y de intervención a través de la asignación de recursos para la generación de datos, la investigación académica y las acciones sociales sobre salud reproductiva en los países y los sectores pobres?

¿Dónde y cómo se tomarán las grandes decisiones sobre el contenido de las políticas sociales de los países y sobre los recursos y agentes que las llevarán a cabo?

¿Cómo influirá el creciente empobrecimiento de amplios sectores de la población en la posibilidad de que sus necesidades y problemas —y sus especificidades culturales— sean reconocidas por las agendas de investigación e intervención?

¿Cómo mantendrá el sector académico su independencia crítica frente a los sectores gubernamental y privado —nacional e internacional— en la definición de problemas de investigación y la generación de conocimientos sólidos que orienten las intervenciones?

¿Cuáles son los procedimientos y mecanismos que deben desarrollarse para que los resultados de la investigación sean debatidos, socializados y considerados en la definición y ejecución de los programas, acciones e intervenciones en el campo de la salud reproductiva y sexualidad?

En nuestra opinión, en un entorno mundial cambiante y en vías de creciente polarización, estos son algunos de los dilemas reales que enfrenta la investigación-acción en salud reproductiva y sexualidad en América Latina al empezar el siglo XXI.



FOTO: MARCO CORTÉS

L a construcción de una mayoría

Miguel A. Romero Miranda*
Mónica Moreno Gil**

Febrero y marzo fueron meses de intensa y agitada vida política. En estos días asistimos a un espectáculo *sui generis* marcado por la velocidad con que se presentaban los acontecimientos. Por el súbito cambio de escenarios en donde pasábamos de momentos en los cuales parecía inevitable la reaparición de la actividad guerrillera, a otros en donde la firma de la paz se podía tocar prácticamente con las manos. Situaciones en donde la crítica a Vicente Fox y, sobre todo, a la ausencia de estrategia en la conducción del movimiento parecía augurarle una estrepitosa derrota. Vivimos también días de enfrentamientos frontales, ruidosos y en ocasiones escandalosos al interior del bloque en el poder. En ellos participaron medios de comunicación, empresarios, ganaderos, panistas, funcionarios foxistas. Pero también presenciábamos ocasiones en las cuales el sello central era la cohesión, el acuerdo, el consenso y la unanimidad para enfrentar a los guerrilleros indígenas.

Todo ello ocurrió sin que mediara de por medio aviso alguno, sin preámbulos que nos indicaran cambios de terreno. Sin exagerar, en este breve periodo se puede aplicar la metodología del Análisis de Coyuntura y ubicar el 28 de marzo (comparecencia del EZLN ante el Pleno de la Cámara de Diputados) como un punto de inflexión, una bisagra, un momento privilegiado de la historia, es decir, la aparición de una coyuntura, que si bien no tiene un efecto nacional o no significa cambios que involucren a todo el sistema político mexicano,

sí lo es dentro del seguimiento de un conflicto específico como el chiapaneco.¹

Lo que ocurrió el 28 de marzo tiene igual o mayor significación que la firma de los Acuerdos de San Andrés que se verificaron el 16 febrero de 1996. Pero a diferencia de hace cinco años, ahora se presenta la coyuntura en un escenario totalmente distinto, donde el rasgo central es que el EZLN termina este periodo con una acumulación de fuerzas que nunca había tenido y con una total acreditación de las de-

* Profesor-investigador, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

** Investigadora de *El Cotidiano*.

¹ Véase la metodología que utiliza el equipo de El Cotidiano para realizar el Análisis de Coyuntura. En especial se recomienda revisar la Separata del No. 42 de El Cotidiano y la introducción del libro México en la década de los ochenta, la modernidad en cifras.

mandas del movimiento indígena. Hoy, la población que simpatiza o está de acuerdo en que se legislen los Derechos y la Cultura indígena es un porcentaje de mexicanos cercano al 100%, y quienes demandan que esa legislación sea la propuesta que elaboró la COCOPA es cercana al 80%, de acuerdo con la encuesta que publicó *Reforma* en primera plana.

Pero no sólo el EZLN resulta ganador. Este periodo debe ser profundamente revisado por los analistas para extraer las lecciones que de ahí se desprenden. Se trató de un intenso curso de alta política en donde se pusieron en práctica recursos que, desde que llegaron los tecnócratas al poder, ya se habían prácticamente olvidado en nuestro país. Fue un ejercicio en donde la actividad política fue reivindicada y el EZLN dio claras muestras de conocer los secretos más profundos de la misma. En donde el acento se puso en los “detalles”, los mensajes se enviaron a través de “señales” (o gestos), los discursos estuvieron plagados de metáforas, las actividades se nutrieron de simbolismos y, en síntesis, la política se convirtió en el arte de convencer, sumar y lograr la adhesión de cientos, miles de personas a la causa que enarbola el zapatismo: los derechos y la cultura indígena.

Lo sucedido el 28 de marzo en el Palacio Legislativo sintetiza la forma en que el EZLN logró convencer y sumar apoyos importantes a su causa. En forma sorpresiva, al terminar la presentación, la clase política de este país se volcó en halagos, reconocimientos y adhesiones a las justas demandas de los indígenas. Súbitamente, los representantes populares, gobernadores, dirigentes de partidos de oposición, militantes, senadores y diputados panistas descubrieron su empatía y simpatía con las demandas indígenas.³

² En dichos resultados se afirma que la ciudadanía está de acuerdo con que se apruebe la iniciativa de la COCOPA sobre Derechos y Cultura Indígena que envió Vicente Fox al Congreso. El 75% de la población comparte este acuerdo, sólo el 7% está en contra. Véase *Reforma* del 29 de marzo.

³ Véase las diferentes crónicas que publicaron el día 29 de marzo los principales diarios de circulación nacional. En particular, destaca la que realizó Hermann Bellinghausen, para *La Jornada*.

En otra difícil y extraña casualidad, los medios de comunicación, escritos y electrónicos, coincidieron en señalar el ejemplar comportamiento de los invitados al recinto y el magistral manejo que “Marcos” realizó al ceder a los indígenas la participación en la más alta tribuna del país. También fue ampliamente valorada la forma en que se desarrolló la presentación de los indígenas: mujeres guerrilleras, pero que son la parte civil, viejos, jóvenes y los jefes guerrilleros que firmaron los acuerdos de San Andrés: Zebedeo, Tacho y David. Mención especial merece la sorpresa y destacada intervención de la comandanta Esther, como principal vocera de los zapatistas.

El espejo de una sociedad fracturada

Varios fueron los temas de la marcha zapatista sobre los cuales debieron pronunciarse los actores políticos: venían los guerrilleros o no al DF; recibían o no a la COCOPA antes de salir de Chiapas; establecían contacto con el Comisionado para la Paz, Luis H: Alvarez; reconocían los partidos políticos como interlocutor válido al comandante Germán; podían atravesar Morelos y Querétaro sin que se hicieran realidad las amenazas recibidas; y el climax de la polémica se alcanzó al discutir si se les permitía el uso de la máxima tribuna parlamentaria.

Las posturas, como era de esperarse, fueron encontradas a tal grado que dejaron una imagen nítida de la enorme división que existe en el país alrededor del tema indígena. Una nación profundamente fracturada fue uno de los saldos de este periodo. Es de llamar la atención que la polarización que presentó el país es una constante que se ha venido repitiendo en cada tema de carácter nacional que se discute: privatización del sector eléctrico, aplicación del horario de verano, aborto (por mencionar los más recientes). Pero reconociendo lo anterior, nada tiene que ver con una Balcanización, son conceptos que no pueden equipararse (por lo tanto no estamos de acuerdo con lo dicho por la comandanta Esther).⁴

⁴ “... se acusa a esta propuesta de balcanizar al país, y se olvida que el país ya está dividido. Un México que produce las riquezas, otro que se apropia de ellas, y otro que es el debe tender la mano para recibir la limosna. En



FOTO: MARCO CORTÉS

La división también mostró el rostro casi siempre oculto de la reacción. Tuvieron que salir del clóset y expresar abiertamente su rechazo, la molestia e indignación que les provoca que el país dedique tiempo a la discusión del tema indígena (habiendo tantas cosas importantes). Rápidamente se conformó el bloque reaccionario compuesto por los mismos de siempre, pero ahora sin pasamontañas que les protegiera su identidad. Ahí estuvieron codo a codo los empresarios, la parte más conservadora de la iglesia, los articulistas y medios de comunicación a su servicio y los panistas más recalcitrantes. Pero hoy el final fue distinto, en este tema fueron derrotados, perdieron y con esa derrota quizá también se les fue una parte importante de su capital político y en el futuro tendrán que pagar la factura.⁵

La formación de bloques confrontados

El otro bloque se fue construyendo poco a poco. Desde el principio lo conformaban los que siem-

este país fregamentado vivimos los indígenas” Discurso de la comandanta Esther ante el pleno de la Cámara de Diputados, 28 de marzo del 2001.

⁵ Esta afirmación es discutible: existe quien asegura que el triunfo o derrota en este tema en particular, son circunstanciales y que podrían no tener efectos posteriores.

pre han creído en la causa zapatista. Rápidamente se le sumaron las miles de gentes que fueron presenciando su recorrido. También se adherieron quienes leyeron o escucharon la claridad de sus argumentos. Los partidos políticos, parte importante de eso que llaman clase política, los líderes más representativos de la oposición, fueron impactados y también tuvieron que decidir con quién estaban, cuál era el sector al que querían pertenecer. En particular destaca la forma en que la postura priísta se fue moviendo hasta convertirse en una de las fuerzas que mayor apoyo ofreció a los zapatistas.⁶

Un primer balance de este periodo parece indicar que quienes apostaron a apoyar al zapatismo finalmente ganaron. Fueron muchos los actores y fuerzas políticas que participaron y a todos les quedó algo de ganancia, pero no se sabe si es pasajera o tiene cierta durabilidad. Quienes jugaron en contra perdieron y parece que la pérdida fue grande. Cuando menos en forma coyuntural la derrota tuvo cierto significado.

⁶ En términos absolutos, el PRI fue el partido que mayores votos proporcionó en el Congreso para que el EZLN pudiera hacer uso de la tribuna.

La disputa por la agenda

Otra batalla más sórdida, menos espectacular, pero también de gran importancia tuvo lugar durante febrero y marzo y el saldo final también es una victoria importante para los zapatistas. La misma consistió en ver quién imponía la agenda legislativa. En forma indiscutible el punto número uno que tratara la actual legislatura en el periodo de sesiones que inició el 15 de marzo, es la iniciativa de ley que presentó Fox y elaboró la COCOPA acerca de los Derechos y Cultura. Algunos aseguran (Carlos Fuentes entre ellos)⁷ que fue el presidente quien colocó el tema de Chiapas prioritariamente. Otros, entre ellos nosotros, pensamos distinto. Fue el EZLN quien desde el 2 de diciembre, fecha en que anunció su viaje a la Ciudad de México, impuso el tema como prioridad uno de la agenda legislativa.

Pero más allá de esto, conviene señalar que esta situación tuvo otros efectos colaterales. En primer lugar, envió a un lugar secundario la discusión acerca de la reforma fiscal (este sí el tema de temas de Fox), y es probable que sea analizado en un periodo extraordinario de sesiones. Además el ambiente que generaron los zapatistas dificulta la posibilidad de concretar una reforma fiscal regresiva (es decir, que afecte más a los pobres que a los ricos).⁸ En segundo lugar, pospuso para mejor ocasión la realización de una reforma estructural del sector eléctrico. Lo más factible es que durante este periodo de sesiones no se envíe ninguna discusión acerca de este tema, con el consecuente costo político que tendrá el gobierno ante los sectores empresariales nacionales y extranjeros.⁹ En tercer lugar, el magno festejo

⁷ Lo anterior lo afirmó durante una conferencia celebrada en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, el día 29 de marzo: "Fox no cuenta con la mayoría parlamentaria, por lo que tuvo que priorizar y empezó por Chiapas... Ahora viene la segunda prioridad, que es la reforma fiscal".

⁸ Aquí la tesis que subyace detrás de esta afirmación es que los pobres fueron agitados, despertados en cierta forma y manera con la marcha zapatista y que de ninguna manera permitirán una reforma fiscal regresiva que los afecte directamente. En este sentido, los zapatistas contaminaron la reforma fiscal original que pretendía proponer el gobierno actual.

⁹ En sus diversas giras internacionales, como candidato electo o presidente en funciones, Vicente Fox aseguró que el sector eléctrico iba a ser profundamente reforma-

que tenía preparado la Presidencia de la República para celebrar los 100 días de gobierno, fue alterado y opacado por la presencia zapatista.¹⁰ Los anuncios espectaculares del cambio quedaron para mejor ocasión. Por último, los aliados zapatistas (globalofóbicos) también hicieron su trabajo durante el periodo, y mostraron que cada día será más difícil que los señores del gran capital se reúnan con libertad y tranquilidad en cualquier parte del mundo. En términos de imagen, es alto el costo político que tuvo que pagar el gobierno foxista ante la brutalidad de la represión que se vivió en Cancún.

El viaje de los zapatistas

Mitin tradicional o nueva forma de hacer política

Un primer acercamiento con la forma en que se desarrolló el recorrido de los guerrilleros por la República Mexicana, mostraba un formato muy parecido al que utilizan los candidatos a puestos de elección popular a lo largo de su campaña política para obtener votos a su favor. Desde lejos, se podía observar el anuncio previo de la estancia de los zapatistas en el lugar, concentración y espera de parte de sus simpatizantes o curiosos, realización de un mitin con oradores lugareños y uso de la palabra por parte de los comandantes y comandantas chiapanecos. Por último, como platillo principal, la participación de la estrella del evento: el Sub "Marcos". Nada diferente a lo que sucede durante el desarrollo de una *mitin electorero*.

do (incluido el cambio legislativo) con el propósito de permitir la participación nacional e internacional del capital privado.

¹⁰ *La Jornada* publicó una supuesta programación de la Presidencia de la República para festejar los 100 días de gobierno del Presidente Fox, la misma incluía anuncios espectaculares, conferencias de prensa escalonadas y previamente programadas en donde los respectivos titulares de cada dependencia darían a conocer los principales cambios registrados en este periodo y aprovecharían para anunciar sus principales acciones a desarrollar en el futuro cercano. Al final nada de esto se dio y cuando se intentó realizarlo, los titulares tuvieron que referirse al tema Chiapas.

Sin embargo, visto con mayor detalle, el evento tenía diferencias esenciales que es necesario destacar debido a su alto significado como una manera distinta de entender la actividad política. En primer lugar no se pedía el voto de las personas reunidas, se les solicitaba su apoyo a las causas indígenas que eran sintetizadas una y otra vez en la necesidad de elevar a rango constitucional los derechos y la cultura indígena.

En segundo lugar, no había promesas, nunca las hubo a lo largo de los discursos zapatistas, ni alguna insinuación demagógica que pudiera parecerse a lo que tradicionalmente realizan los candidatos a puestos de elección popular, ésto a pesar de la enorme cantidad de peticiones, quejas y demandas que fueron recibiendo en cada uno de los lugares en donde pararon.¹¹

En tercer lugar, en repetidas ocasiones, la mayoría de asistentes eran individuos aislados, o pequeños grupos, que están en contra del actual sistema de partidos políticos que existe en nuestro país y critican abierta y claramente el monopolio que tienen los partidos políticos como única vía para aspirar al poder. Es decir, se trata de sectores que no se sienten representados y luchan por desarrollar un espacio en el cual puedan realizar su actividad política (quizá a través de la democracia participativa).¹²

En cuarto lugar, hay que destacar el estilo o la forma sobria, pausada, con ritmo distinto al tradicional, con que los jefes zapatistas hicieron uso del micrófono. Quienes esperaban estridencia, se equivocaron; quienes esperaban arengas incendiarias, también; lo mismo ocurrió con los que soñaban con llamados insurreccionales.¹³ Al contrario, se de-

mostró que el liderazgo real, fuerte, aquél que llaman “carismático”, es el que se presenta aparentemente anticlimático, plano en la modulación de la voz, pero con una fuerza que proviene de la autoridad moral que se ha ganado con los hechos más allá de lo que se diga en el momento y de la forma en que se pronuncie.

En quinto lugar, siempre mintieron con la verdad, reivindicaron lo dicho con los hechos, acreditaron el valor de la palabra. Lo que dicen hacen: son políticos congruentes, a diferencia de los tradicionales.

El uso del discurso. O el discurso como recurso

Alrededor del discurso también es necesario destacar algunos elementos novedosos. Para un sector importante de destacados analistas políticos y líderes de opinión (deberíamos decir personajes que monopolizan los medios de comunicación) a los zapatistas les duró muy poco tiempo su discurso, volviéndose a los tres o cuatro días repetitivo, carente de creatividad y por lo tanto sin ningún contenido importante a destacar. Cuestión que a todas luces es falsa. Y lo es porque también en el discurso hubo aportaciones importantes.

La primera de ellas es la enorme facilidad con que se acreditaban los términos que el zapatismo iba creando a cada paso. El más representativo, pero no el único, fue el que se deriva de su salida a la Ciudad de México, pronunciado en San Cristóbal de las Casas, en el cual el sub Marcos bautiza el recorrido como la marcha de la dignidad de los del color de la tierra.¹⁴ El término “color de la tierra”, se volvió de uso común (con esto queremos decir popular, que en diferentes medios y distintos sectores de la población se utilizaba y la gran mayoría entendía de qué se trataba) y en menos de una semana estaba totalmente socializado. No se recuerda que en el 2000 haya ocurrido algo parecido con algún concepto utilizado durante el desarrollo de las campañas

¹¹ En la excelente entrevista que Julio Scherer le hizo al sub Marcos, el jefe guerrillero puntualizó estas dos ideas.

¹² A lo largo de los Análisis de Coyuntura que hemos publicado en los últimos dos años, se ha insistido en la tesis de que existe un amplio sector de la población que no se siente representado en los partidos políticos y en el sistema político mexicano, por lo cual una de las tareas pendientes del gobierno foxista es abrir canales de participación que incluyan a quienes se sienten y actúan fuera del sistema.

¹³ Esta frustración se sintió con mayor fuerza en los discursos que ofreció en EZLN a su arribo al zócalo y durante el mitin celebrado en Ciudad Universitaria.

¹⁴ Véase el discurso pronunciado por el sub Marcos el 24 de febrero al momento de iniciar la marcha y partir de San Cristóbal de las Casas.



FOTO: MARCO CORTÉS

presidenciales (sin spots, sin medios que machaquen el término, de forma espontánea).

Hubo un avance importante en la definición de los conceptos en los que el zapatismo centra su crítica al neoliberalismo. Se asegura que ello se debe a que ahora es más claro que en el 94, el fracaso del modelo porque existen resultados tangibles que criticar. Sin dejar de reconocer lo anterior, es importante mencionar el salto gigantesco que existe en la elaboración conceptual y discursiva de Marcos en este renglón. También es justo destacar la participación que tuvieron los intelectuales internacionales que apoyaron con su presencia la marcha zapatista y que durante sus disertaciones ayudaron a clarificar la crítica al neoliberalismo.¹⁵

También existen progresos en la elaboración de lo que son sus tesis conceptuales matrices: justicia, dignidad y libertad. Hubo un esfuerzo por definir las, por confrontarlas con

¹⁵ Habría que revisar las múltiples referencias críticas al proyecto Puebla-Panamá que el Sub Marcos realizó a la largo de la gira. En especial se recomienda releer las entrevistas que le realizaron Carlos Mosivais y Julio Scherer, cada quien por su cuenta y en periodos distintos, al jefe guerrillero.

el pensamiento dominante y tradicional y por avanzar con sus seguidores en un ejercicio educativo-metodológico digno de tomarse en cuenta. Lo anterior no significa que se esté de acuerdo con el contenido que los zapatistas le otorgan a cada concepto mencionado, pero sí llama la atención el hecho de que quieran llenar estos huecos y brindarles mayores herramientas a sus seguidores.

La disputa por la iniciativa

Mención especial merece el uso del discurso que hicieron para dar respuestas políticas a cada uno de los momentos que se presentaron en su recorrido. Existía el peligro inicial de que la marcha se convirtiera en carnaval, por ello era importante darle cierto dramatismo, esto lo alcanzaron a través de la denuncia de la negativa de la Cruz Roja internacional para acompañar la marcha; de dar a conocer las supuestas amenazas de muerte recibidas antes de salir de Chiapas; ayudaron también los enfrentamientos verbales que sostuvieron con gobernadores y diputados panistas, la participación de los excéntricos “monos blancos”, la reiteración de la puesta en práctica de los cinturones de seguridad de la sociedad civil,

elementos todos que le dieron un ingrediente de cierto peligro-exposición y, derivado de ello, valentía a los insurgentes chiapanecos. Desafortunadamente, el dramatismo se convirtió en tragedia en el momento que murió un oficial de la PFP encargado de custodiar a la vanguardia de la marcha. Con todo lo triste que resultó el acontecimiento a la larga, también sirvió para asentar ante la opinión pública los peligros que acechaban el peregrinar de la caravana zapatistas.

El discurso también sirvió para aclarar paradas con el gobierno, los partidos, el Congreso de la Unión, empresarios, medios de comunicación o cualquier sector que se pusiera en contra de la marcha de la dignidad de los del color de la tierra. Desde las diferentes tribunas que ocuparon, los zapatistas fueron respondiendo una a una las acusaciones, amenazas o simples críticas que recibieron a lo largo de su recorrido. Pero al mismo tiempo fueron imponiendo el ritmo, los temas, el terreno de la discusión e incluso quienes debieran pronunciarse alrededor de sus planteamientos. Lo más relevante es que lograron partir en dos bloques a la opinión pública y en particular a la clase política del país. No hubo cabida para las tonalidades o las medias tintas: o se estaba a favor de las causas indígenas o se estaba en contra. Desde el discurso utilizaron una estrategia de señalar directamente a personajes claves de la derecha de ser quienes encabezaban a la reacción. Hasta terminar por acusar a Diego Fernández de Cevallos como único responsable de oponerse a la justeza de las demandas indígenas. Este señalamiento daba al movimiento cierta sensación de concreción en cuanto a saber contra quién se peleaba y resultó útil para sintetizar en este personaje, su partido y la reacción a los responsables directos, de que la paz no se alcanzara con la supuesta celeridad que los rebeldes chiapanecos quisieran.

La simbología política. Lo mítico del recorrido

El recorrido estuvo lleno de símbolos. Inició el día de la bandera. Símbolo que encarna la pertenencia a una nación. Los zapatistas la demandaron para ellos. Le rindieron tributo y

realizaron críticas a los poderosos que impiden que la misma les otorgue cobijo. Con ello quisieron aplacar las acusaciones de sus pretendidas intenciones separatistas. Visitaron las más pobladas y representativas zonas indígenas del país. Recibieron los míticos bastones de mando y fueron elevados al rango de jefes políticos de las principales etnias del país. Mostraron la cara sucia, pobre y fea de la República Mexicana. Emularon el recorrido que Zapata realizó a principios del siglo XX para ingresar a la capital del país. Visitaron con indiscutible éxito las dos universidades públicas del DF. El mitin en el zócalo fue el punto culminante del recorrido. Hicieron lo posible por pisar suelo y realizar actividades en todos los rincones en donde existe tradición de lucha popular. Por último, hubo lugares en donde sorpresivamente la población se volcó en apoyo de los zapatistas: destacan Orizaba y Puebla por ser zonas en donde no se tenía conciencia de las enormes simpatías que genera este movimiento.

El estallido de la coyuntura

Pasaron momentos de terrible tensión que estuvieron a punto de generar un rompimiento que parecía irreversible. En el fondo existía una velada amenaza de que las contiendas militares regresaran a ser realidad en nuestro país. En un escueto comunicado el CCGRI informaba de su molestia por el trato que había recibido por parte de los integrantes del Congreso. La acusación era clara: nos quieren mandar a un rincón, nos dan trato de segunda, no son institucionales y se niegan a escuchar la palabra de los indígenas. Ante ello anuncian su intención de regresar a las montañas del sureste, no sin antes realizar una serie de actividades en los planteles de las universidades públicas del DF y a las afueras del Congreso de la Unión.

La tensión subió al máximo durante esos días. Obligó a los actores políticos a manifestarse. Fracturó a los partidos políticos. Mostró la profundidad que tienen las diferencias existentes entre el gobierno y el PAN. Desató guerras internas al interior de los institutos políticos por ganar cierta mayoría. Enseñó claramente la forma en que las corrientes se

fueron agrupando. Evidenció a los gobernadores que controlan a las bancadas y el sentido en que usaron el mismo (sobre todo los de corte priísta). Hizo patente la orfandad en que se encuentran algunos personajes pertenecientes a la clase política mexicana. Transparentó ante la opinión pública las formas y maneras en que se opera al interior del parlamento mexicano.

Todo ello se condensó el jueves 22 de marzo cuando el pleno decidió por una diferencia de 10 votos, otorgar la máxima tribuna del Congreso a la comandancia zapatista para que presentara sus argumentos para defender la iniciativa de Ley redactada por la primera COCOPA y enviada por Vicente Fox a la Cámara de senadores para su discusión y posterior aprobación.

Esta decisión permitió que el miércoles 28 de marzo se cerrara un periodo en el desarrollo del conflicto chiapaneco. La presencia guerrillera simbolizaba el triunfo o la acreditación de la necesidad de legislar en favor de los derechos y la cultura indígena. No en balde durante la sesión hicieron uso de la tribuna 13 indígenas (entre senadores, diputados, guerrilleros y miembros del CNI) y se hablaron 12 lenguas distintas, contando el castellano, con los cual se acreditaba la parte más simbólica de la lucha por el respecto a la diferencia: la lengua indígena.

La batalla aún no concluye. Si bien es cierto que existe consenso sobre la necesidad de legislar a favor de los derechos y la cultura indígena. No existe acuerdo sobre el tipo de legislación. Al respecto se han manifestado dos posturas. La primera encabezada por Manuel Camacho, quien sostiene que más vale una ley imperfecta (COCOPA) que cuente con el aval de los guerrilleros que una ley impecable que se apruebe sin su consentimiento. De otro lado, el PRI manifestó claramente que ellos no estaban para resolver conflictos sino para legislar y hacerlo bien. Por ello se niegan a aprobar sin cambios la iniciativa de Fox y no van a permitir chantajes. Los próximos días sabremos si el PRI opta por la responsabilidad o se va por el camino de la popularidad; si se une al bloque reaccionario o crea un polo progresista y, al mismo tiempo, responsable.

Por su parte, el EZLN tiene varios desafíos a los que urge responder. El primero es ante la sociedad mexicana en su conjunto. En este ámbito debe acreditar su voluntad inequívoca de transitar en forma definitiva de la vía militar hacia la civil en la cual se someta a las leyes que rigen a todos los mexicanos. Ante sus seguidores o simpatizantes tiene el reto de organizarlos y cohesionarlos para que sigan siendo útiles en futuras movilizaciones y concreciones de iniciativas políticas. También con ellos tiene pendiente consolidar y aclarar su discurso alternativo. Está bien (aceptémoslo sin conceder): los partidos políticos no son la mejor ni única vía para vivir en democracia, libertad y justicia. Pero ¿cuál es el camino?. Urge una respuesta. ¿La democracia participativa? ¿los usos y costumbres ciudadanos? ¿la anarquía? ¿el partido único de Estado? Los nuevos tiempos, la ubicación del EZLN en el concierto nacional, hacen impostergable que se dé una respuesta.

Las reformas siempre pendientes

Si bien es cierto que el Paquete Económico para el 2001 contó con el apoyo de las distintas fracciones parlamentarias representadas en el Congreso, y por tanto su aprobación fue unánime, sufrió modificaciones tales que obligó al gobierno de Vicente Fox a reducir sus márgenes de maniobra, que, aunado a los factores externos (desaceleración de la economía estadounidense y la volatilidad de los precios del petróleo en los mercados internacionales), han colocado a la economía mexicana en una posición de franca vulnerabilidad.¹⁶

En este sentido, el consenso y la consiguiente aprobación del paquete económico costó al gobierno un aumento del gasto neto en 22,664 millones de pesos para este año, con lo cual el presupuesto aprobado asciende a un billón, 361,866.5 millones de pesos, con un déficit equivalente a 0.65% como proporción del Producto Interno Bruto, lo que representa un aumento de 9 mil 500 millones de pesos.¹⁷

¹⁶ Véase, "Análisis de Coyuntura", en *El Cotidiano* No. 105.

¹⁷ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre del 2000.

En este nuevo escenario, la aprobación de una serie de reformas estructurales se convirtió en un imperativo. Aun durante los trabajos del gobierno de transición, (cuando las expectativas de los actores económicos respecto a los indicadores macroeconómicos de nuestro país eran realmente optimistas: crecimiento del 7% e inflación de 4%), las modificaciones en materia fiscal, financiera y eléctrica, ocupaban un lugar prioritario en la agenda de la próxima administración.

Sin embargo, asuntos como el conflicto chiapaneco y ahora el veto presidencial¹⁸ a la aprobada ley para el desarrollo rural, modificaron la agenda legislativa del gobierno federal para este periodo ordinario de sesiones, desplazando así a los asuntos igualmente importantes pero que a diferencia de los arriba mencionados, iban a permitir a la nueva administración enfrentar con mayor fuerza tanto sus obligaciones internas como las presiones provenientes del exterior.

Pero cabe decir que, aunado a lo anterior, la nueva estructura del Poder Ejecutivo ha generado una serie de diferencias y descoordinaciones entre los titulares de las dependencias, —encargados de la elaboración de las iniciativas de reformas—, y los diferentes coordinadores presidenciales, lo que ha generado confusión respecto a la posición del gobierno federal frente a dichas iniciativas.

Y es que mientras que el Coordinador de Políticas Públicas, Eduardo Sojo,¹⁹ continúa insistiendo en la conveniencia y necesidad de presentar un paquete estructural de reformas económicas, (fiscal, financiera y eléctrica), Francisco Gil,²⁰ consciente del escenario político, ha dejado entrever que la única reforma que analizará y discutirá el Congreso de la Unión será la hacendaria.

Parece ser el único de los funcionarios que tiene conciencia de que en México, ningún partido puede gobernar solo: ninguno de ellos tiene mayoría en el Congreso, ninguna de las coaliciones electorales tiene mayoría, los

partidos más pequeños no logran articular alianza; así que cualquier iniciativa que deba ser aprobada por el Poder Legislativo tiene que ser resultado de una alianza de dos de los tres grandes partidos. Y es que el conflicto chiapaneco además de concentrar la atención del gobierno federal, ha polarizado aún más las posiciones de los actores políticos. Si bien el 2 de julio marcó el parteaguas de la democratización de México, también erosionó las estructuras partidarias y las antiguas formas del quehacer político.

Las tres principales fuerzas políticas del país no encuentran aún su lugar y función en el nuevo contexto político. En el PRI por ejemplo, (ante la pérdida de su eje articulador: el presidente de la República) se ha postergado la elección de una dirigencia legítima y representativa que logre cohesionar las diversas posiciones y pensamientos a su interior. El PRD, electoralmente debilitado por la pérdida de importantes espacios en el Congreso, y severos enfrentamientos a su interior, no logra perfilarse como un negociador fundamental al interior del Legislativo. Y finalmente el PAN, preocupado por mantener una “sana distancia” con el Presidente, y al mismo tiempo relegado por la nueva administración, lejos está de convertirse en el brazo político del gobierno en las negociaciones que tengan lugar en el Congreso.

Y es así como en medio de desacuerdos, del asalto del conflicto chiapaneco a la agenda legislativa, de inquietudes por los focos amarillos que en materia económica comenzaron a encenderse, que las reformas estructurales que en un inicio la administración foxista tenía planeado enviar al Congreso para su discusión, quedaron reducidas sólo a la presentación de la reforma fiscal.

Es parte del costo que se paga por la presión que se ejerció para que el Congreso recibiera a Marcos y sus comandantes zapatistas, con esta decisión se perdió un valioso tiempo para discutir con seriedad una propuesta estructural en materia económica. Ahora al estar en segundo plano, habrá que esperar a que la ley sobre derechos y cultura indígena logre llegar a buen puerto en el periodo ordinario de sesiones, sólo después de ello podrán comenzar las discusiones de la reforma fiscal, se corre

¹⁸ Véase *La Jornada*, 15 de marzo del 2001.

¹⁹ *El Financiero*, 9 de marzo del 2001.

²⁰ *Economista*, 27 de marzo del 2001.

el peligro de que éstas se difieran a un periodo extraordinario, o bien hasta el segundo periodo ordinario, retrasando cada vez más las modificaciones estructurales necesarias, según el propio gobierno, para el crecimiento económico de México.

La Reforma eléctrica: nuevamente aplazada

Si bien el conflicto chiapaneco perturbó el ambiente político y obstaculizó la posibilidad de que existiera una negociación razonada, objetiva y fluida, en el Congreso de los asuntos prioritarios, la falta de definición por parte del gobierno respecto a dichos asuntos, influyó también de manera determinante en el aplazamiento de las reformas estructurales.

No obstante que durante la campaña presidencial y el periodo de transición, se había planteado la urgencia de llevar a cabo una reforma estructural que contemplara modificaciones a los marcos jurídicos en materia fiscal, financiera y eléctrica, los diferentes funcionarios de la administración foxista emitieron una serie de declaraciones que si bien no llegan a ser contradictorias, si exhiben claras divergencias respecto a la estrategia gubernamental para la presentación y promoción de dichas reformas.

En particular, sobre la estrategia foxista para modernizar el sector eléctrico, los funcionarios del nuevo gobierno han hecho referencia a un abanico de propuestas al respecto.²¹ Pese a que el periodo ordinario dio inicio, aún no se sabe cuál de ellas el Ejecutivo enviará para su discusión.

De ahí que los diferentes actores involucrados con el tema hayan vertido opiniones diversas respecto a la apertura de la industria

eléctrica. El PAN por ejemplo, no ha fijado una posición formal,²² y se maneja aún la posibilidad de que este partido apoye la propuesta de reforma al sector elaborada por la pasada administración.

El PRD sin moverse un ápice de la que ha sido su posición inicial, (contra cualquier reforma a esta industria estratégica), advierte con desocho cualquier propuesta del gobierno encaminada a “vender el patrimonio de los mexicanos”.²³

El PRI por el contrario, ha sido el partido que más se ha preocupado por el tema y ha realizado varios análisis sobre las experiencias que países como Francia, Inglaterra y Argentina han tenido sobre la privatización del sector. Sin embargo, y luego de un análisis serio y exhaustivo del tema, encabezado por el senador Manuel Bartlett, la dirigencia tricolor manifestó su rechazo a cualquier intento de abrir el sector a la iniciativa privada.²⁴

Por su parte, y bajo el argumento de que este sector no se convierta en el freno principal del crecimiento del país, los miembros de la iniciativa privada continúan presionando al gobierno para que en este periodo ordinario de sesiones presente la iniciativa correspondiente.²⁵

Pero ante la falta de consensos respecto a la modernización del sector, y a la concentración en el tema indígena, todo hace suponer que el gobierno ha decidido guardar para un mejor momento la reforma eléctrica. Las últimas declaraciones del titular de la Secretaría de Energía llevan a pensar que la administración foxista esperará el reacomodo de las fuerzas políticas en el 2003, donde espera que su partido —ePAN— obtenga la mayoría en el Congreso de la Unión.

²¹ Vicente Fox, Eduardo Sojo, Martha Sahagún, Luis Ernesto Drebez y Ernesto Martens al referirse al futuro del sector eléctrico, han vertido distintas opiniones en donde no queda claro si se presentará una propuesta que modifique la Constitución en materia de recursos estratégicos, o bien, si se propondrán modificaciones a la legislación secundaria, con el fin de modernizar la industria eléctrica.

²² Véase declaraciones de Juan José Rodríguez Prats publicadas en *Reforma*, 6 de marzo del 2001.

²³ Jesús Ortega, *La Jornada* 23 de marzo del 2001.

²⁴ *El Universal*, 16 de febrero del 2001.

²⁵ Consejo Coordinador Empresarial, *Economista*, 28 de marzo del 2001.

En los últimos días, Ernesto Martens echó por debajo los principales argumentos que el gobierno venía utilizando para justificar la necesidad de que la iniciativa privada participe en el sector eléctrico. Por ejemplo, señaló que el abasto de electricidad está asegurado hasta el 2004 y que hasta esa fecha no se presentarán interrupciones al servicio eléctrico.

En entrevistas, el Secretario de Energía ha señalado que la dependencia a su cargo se encuentra analizando las condiciones de operación de la industria eléctrica por lo que las reformas constitucionales para efectuar la apertura de la misma, “es una alternativa que podría considerarse a futuro, pero no ahora”.²⁶

La Reforma Fiscal Integral

Iniciados los trabajos del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, la polémica generada respecto a las reformas que en materia hacendaria, fiscal y financiera presentará el gobierno federal, ha cobrado un tono preocupante. Y es que pese a la importancia que estas reformas representan para el buen desarrollo de nuestra economía, el Ejecutivo Federal no ha logrado tender los puentes con las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso para alcanzar los consensos necesarios que permitan su sana discusión y posterior aprobación.

Y el asunto se vuelve más preocupante aún cuando ni siquiera los legisladores del partido en el poder respaldan las propuestas oficiales. De hecho, el PAN ha sido quien mayor resistencia ha puesto a las reformas. Y no tanto por las modificaciones en sí, si no más bien por lo que han llamado “falta de cortesía” de parte de la Secretaría de Hacienda para con los legisladores.

Fauzi Hamdan, presidente de la Comisión de Hacienda del Senado lamentó que la SHCP pretenda realizar una reforma sin el consenso de los grupos parlamentarios en el Congreso y que “distribuya sus borradores a empresarios

sin antes consultarlos con los legisladores”, advirtiendo por ello que los grupos parlamentarios del PAN en ambas cámaras no los avalarán.²⁷ Por su parte, Ricardo García Cervantes, señaló que ni siquiera han recibido respuesta a la solicitud formal que se ha hecho para que el gobierno federal informe sobre las iniciativas que remitirá al Congreso.²⁸

Quizá por ello los legisladores panistas adviertan que ya no hay tiempo suficiente para atender, en este periodo de sesiones, “un tema tan delicado y complejo como el de la reforma fiscal”.

No obstante, Francisco Gil Díaz arrancó la batalla legislativa mediante lo que los analistas llamaron un ataque en tres frentes (reformas tributaria, financiera y presupuestal), concentrado en el documento *La Nueva Hacienda Pública*. A decir de los analistas, el titular de la SHCP confía, con base en la experiencia que tuvo durante la presentación del presupuesto para este año, que logrará el apoyo entre los legisladores de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista y del Trabajo, pues advierte que en ellos encontró “actitudes verdaderamente responsables”.²⁹

Pero de la lectura de la prensa se desprende un escenario diametralmente distinto. Incluso entre el sector empresarial existe una fuerte oposición a las reformas propuestas por Hacienda. Los empresarios fueron claros al advertir que rechazarán cualquier intento por establecer más impuestos en el país; y por el contrario exigen la ampliación de la base tributaria; la eliminación de la corrupción, evasión fiscal y la elusión; la eficientización del gasto público y la reducción de la burocracia.³⁰

Y en una primera reacción del corporativismo sindical al respecto se acordó “cerrar filas” en torno a la representación obrera de la Cámara de Diputados para impulsar una pro-

²⁶ Véase revista *Proceso*, 25 de marzo del 2001.

²⁷ *Financiero*, 22 de marzo del 2001.

²⁸ *El Financiero*, 26 de marzo del 2001.

²⁹ *Economista*, 19 de marzo del 2001.

³⁰ *El Financiero*, 20 de marzo del 2001.

puesta de reforma fiscal que proteja cabalmente el ingreso de los trabajadores.³¹

El PRI por su parte, advirtió que acatará la resolución de su Consejo Político en el sentido de mantener la tasa cero en alimentos y medicinas. En tanto que en el PRD advirtieron que sólo abordarán la iniciativa sobre la reforma fiscal, si se aprueba, la reforma de derechos y cultura indígena. En el mismo sentido, el jefe de gobierno del DF, Andrés López Obrador, además de exhortar a la población a la conformación de un frente común para rechazar la aplicación de lo que llamó “la política antipopular”, advirtió que en la capital no se cobrará ningún aumento a los impuestos.³²

Bajo este contexto, todo hace suponer que la reforma fiscal no correrá con mucha suerte. Lo impopular que resulta la aprobación de mayores gravámenes y el costo político que ello significa no ha querido ser asumido por nadie. Al no contar con el respaldo si quiera de su partido, el gobierno decidió retrasar su presentación al Congreso.

Esta actitud lejos de considerarse como una medida prudente por parte del Ejecutivo, ha causado severas molestias hasta de los propios legisladores panistas quienes incluso han elaborado ya su propuesta de reforma fiscal realizando cambios en los puntos polémicos de dicha reforma.

La tasa cero

De acuerdo con el proyecto de reforma hacendaria planteado por Francisco Gil Díaz, eliminar la tasa cero del IVA en ali-

mentos y medicinas, así como acabar con los regímenes especiales de tributación, (ejes principales de la reforma), permitirá dos cosas: liberar recursos para duplicar la población atendida por el Progres y además, sentar las bases para un crecimiento económico sostenido.

Para subir de cero a quince por ciento el impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas, la Secretaría de Hacienda argumenta lo siguiente:

1. El aumento no es un aumento, es una homologación con la tasa general.
2. La homologación facilita la administración de los impuestos y la fiscalización de posibles abusos.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

³¹ Idem.

³² *La Jornada*, 19 de marzo del 2001.

3. Los regímenes especiales no son parejos, lo cual es injusto.
4. La tasa cero favorece a la población de mayores ingresos, donde se concentra el gasto en alimentos y medicinas. Subirla a quince por ciento recaudará muy poco de los pobres, por la misma razón: su gasto representa poco del total nacional.
5. Se buscarán maneras de que el IVA recaudado a los pobres se les devuelva de alguna manera.
6. Los gobiernos anteriores no gastaron mucho, en comparación con otros países. Hay que recaudar más, para atender las necesidades del país. “La población votó por el cambio, y, si quiere ese cambio, debe estar dispuesta a dar ese poco más”.³³

Lo primero que hay que decir de estos argumentos, según los analistas económicos es que no reflejan el cambio que esperaba la población, sino un cambio de alegatos de la Secretaría de Hacienda.

1. El aumento es un aumento. Disfrazarlo con tecnicismos es una pésima forma de venderlo.
2. Lo más cómodo para Hacienda no es lo mejor para el país. Los analistas advierten que si todo el contrabando que deja pasar la Secretaría de Hacienda exento del IVA y aranceles pagará lo que tiene que pagar, se recaudaría más que suprimiendo la tasa cero en alimentos y medicinas.
3. Los regímenes especiales son disparejos por definición. los economistas aseguran que el impuesto absolutamente parejo sería la decapitación: “el gasto público es de tanto, los ciudadanos somos tantos, nos toca a tanto por cabeza”.
4. Desde una perspectiva puramente recaudadora, el argumento es válido: eliminar

la tasa cero no va a sacar mucho de los pobres, sino de los ricos. Pero la carga fiscal es al revés. Los ricos gastan poco en alimentos y medicinas (en proporción a sus ingresos), por lo cual eliminar la tasa cero no les afecta mayormente.

En cambio, los pobres gastan mucho en alimentos y medicinas (en proporción a sus ingresos), por lo cual aumentar el IVA les afecta mucho, sin que el fisco gane mucho.

Si lo que busca Hacienda es recaudar de los ricos, los especialistas aseguran que existen vías de recaudación focalizadas, empezando por la más elemental de todas: fiscalizar en serio a las grandes empresas y eliminar las consideraciones especiales que reciben.³⁴

En tanto, el PAN pretende, a través de su propuesta denominada “*Reforma Fiscal Integral*”, establecer el pago del IVA en un 12% generalizado, incluidos alimentos y medicinas, similar a EE.UU. y Canadá.

Para evitar que la aplicación del IVA a medicinas afecte a los sectores marginados, el PAN plantea que el Gobierno, a través del sistema nacional de salud, les otorgue servicios médicos y les permita adquirir medicinas sin impuesto. Respecto a alimentos, establece que el Gobierno sea el que provea a los trabajadores, —con tarjetas— mensualmente alimentos exentos de IVA.

Estas medidas estarían acompañadas del establecimiento de un nuevo salario mínimo apegado tanto a las necesidades reales de los trabajadores como a la situación que enfrenta el país.

Por todo lo anterior, al gobierno de la República no le quedará más opción que esperar un mejor momento para la discusión de sus propuestas. En tanto, prudencia y austeridad serán las rutas que tendrán que seguir las políticas públicas en los próximos meses si no quiere enfrentar de nuevo una crisis económica.

³³ Gabriel Zaid, *Reforma*, marzo del 2001.

³⁴ Idem.

El sindicalismo mexicano frente a la transición política

Enrique de la Garza Toledo *

El objetivo de este ensayo es reflexionar acerca de la crisis del corporativismo, que ya se avizoraba desde tiempo atrás, desde la instauración del Neoliberalismo. Esta crisis es, en el fondo, una crisis general del trabajo en México, y no de falta de empleo sino de bajos salarios y malas condiciones de trabajo acumulados a través de los años en forma insoportable. Frente a esta crisis del Corporativismo y del Trabajo se abre hoy la coyuntura del cambio del gobierno hacia el PAN y de derrota del PRI. ¿Cómo los actores sindicales por arriba están tratando de reformular su juego y protegerse o ganar posiciones? ¿Cuáles son los escenarios que se presentan para el sindicalismo en sus diversas vertientes? ¿Cuáles podrían ser las jugadas que sindicalistas, empresario y gobierno podrían intentar en el futuro inmediato? ¿Los trabajadores de base seguirán pasivos o conformarán un actor o actores diferentes de las cúpulas sindicales y sus intereses, ante los reacomodos en liderazgos e incapacidad sindical de responder a la crisis del Trabajo?

Los resultados de las elecciones del 2 de Julio del año 2000 que han significado la derrota del PRI por primera vez en su historia es probable que inauguren una nueva etapa plena de incertidumbre para las relaciones entre sindicatos y Estado. El comportamiento de algunos de los principales dirigentes sindicales del país en las semanas posteriores al 2 de Julio así lo muestra, comportamientos erráticos, intentos de alianzas impensables con anterioridad, guiños hacia la futura presidencia. Estarán en juego liderazgos, fortaleza de confederacio-

nes los poderosos pueden debilitarse y los marginados saltar a la palestra.

En efecto, hay otros actores que durante muchos años han permanecido en el fondo de la escena de la historia, los trabajadores, a cuyos comportamientos hay que estar atentos. Para los trabajadores el neoliberalismo, instaurado en México desde los primeros años de los ochenta, ha significado caídas salariales y contractuales, grandes recortes de personal, la desarticulación de una antigua clase obrera de la Revolución Mexicana, el surgimiento de una nueva clase obrera de la maquila, es decir, una reestructuración del trabajo hacia la vía baja de la modernización productiva.

* Profesor-investigador, UAM-Iztapalapa, Coordinador del Programa de Doctorado en Estudios Sociales de la misma institución.

En lo que sigue trataremos de discutir estos problemas con las reservas que provienen de las incertidumbres propias del futuro, sobre todo cuando tantas variables centrales se mueven a la vez.

Los escenarios con el nuevo gobierno

La situación laboral es tan crítica, sin válvulas de escape ni intercambios, que una hipótesis probable de los resultados electorales del 2 de Julio del 2000, considerando que en 1997 el 57.2% de la población ocupada en México trabajaba como asalariado o a destajo, sería que la derrota del PRI, además de un esfuerzo democrático general de la población, reflejó la insatisfacción laboral. Por lo tanto, la pregunta que se abre es si la crisis laboral que vive el país desde la década pasada se pueda convertir en una crisis y un cuestionamiento de las organizaciones obreras y de sus líderes.

Los escenarios que se pueden anotar por ahora se pueden analizar bajo el supuesto, primero, de que la transición hacia un régimen democrático apenas se ha iniciado, y que aún no termina. En la agenda democrática, al menos se presentan como grandes temas el de los límites al presidencialismo, el de liquidación del partido de Estado y su conversión a otro tipo de partido, el del funcionamiento democrático de las instituciones estatales y el de fin del corporativismo. Como veremos, en particular para el Corporativismo y la democracia al interior de los sindicatos, no necesariamente el fin del corporativismo llevará la democracia al seno de las organizaciones obreras y no necesariamente las fuerzas políticas y económicas que apoyaron el triunfo del foxismo desean el fin de todo corporativismo.

De otro lado, nos hemos acostumbrado en México a pensar los escenarios sindicales casi totalmente en función de las direcciones sindicales, gubernamentales y empresariales ante la constatación de la pasividad de las bases obreras, pero en el futuro este supuesto pudiera no cumplirse ante la crisis del trabajo en este país y el cambio en las relaciones de fuerzas políticas.

Sin embargo, hasta el mes de septiembre del 2000, las inquietudes públicas acerca

del futuro de los sindicatos y de sus relaciones con el Estado han venido de los grandes dirigentes de las principales corrientes sindicales. Pareciera que entre estos dirigentes hubiera más interés por la sobrevivencia o la ganancia de poder que por aprovechar la coyuntura para refundar el sindicalismo con rumbos no corporativos y si democráticos y representativos. Así, la CTM y la UNT compitieron en felicitar al triunfante Fox y presentarse a dialogar con el mismo. La CTM prometió al nuevo gobierno impulsar el Acuerdo por una Nueva Cultura Laboral con orden, paz y armonía. El sindicato de petroleros reconoció también el triunfo y pidió respeto a las relaciones laborales en Pemex y que la empresa no fuera privatizada; el de Mineros reconoció por igual el triunfo del PAN y pidió respeto a la autonomía de los sindicatos; otro tanto hizo la FSTSE. La UNT no sólo felicitó al candidato triunfador sino que pidió el fin del corporativismo y enarboló sus propuestas de negociación de la productividad y alianza con las empresas. Ante la ofensiva de la UNT, los antiguos miembros del Foro del Sindicalismo ante la Nación, que en 1997 no ingresaron a la UNT, como son el SME, el SNTE, la COR la UNT, la FTSEM, la FOSEM, con el añadido del sindicato de petroleros, formaron un frente en septiembre de este año para impulsar sus demandas ante el nuevo gobierno. Múltiples foros abiertos, cerrados, reuniones entre líderes, se han producido desde el 2 de Julio. Los temas centrales han sido la interlocución entre sindicatos y nuevo gobierno, las futuras políticas laborales, las posibles modificaciones en la Ley Federal del Trabajo, las empresas paraestatales y la Seguridad Social y en particular el personaje que ocupará la Secretaría del Trabajo. En esta efervescencia por arriba se dan las relaciones y frentes entre antiguos amigos pero también entre enemigos: Petroleros con el SME; el SME con el SNTE; Telefonistas con Coparmex; la corriente de la CTM de Juan S. Millán con el SME, una corriente empresarial apoyando la precandidatura para la STYPS de Esteban Moctezuma actual Subsecretario y otra la de Carlos Abascal, expresidente de la Coparmex.

Detrás de este panorama caótico de alianzas y contralianzas están las ideas de Fox durante la campaña presidencial: acabar con el corporativismo, favorecer la democracia sindical, no al populismo ni al neoliberalismo, mejorar las condiciones laborales, respeto a los

derechos de los trabajadores, mejorar la capacitación para el trabajo, repartir los frutos de la productividad.

Para el gobierno de Fox se abren varias alternativas: primera, el favorecer la libertad sindical, tal como postuló en el discurso. Para esto podría emprender una campaña en contra de los contratos de protección y en contra de los apoyos estatales al corporativismo que pudiera llevarse hacia una reforma democrática de la Ley laboral; segunda, más moderada que la primera pero quien apuntase hacia un respeto a la legalidad vigente con funcionarios honestos en las Juntas de Conciliación y en el registro de Asociaciones; tercera, no hacer grandes cambios, considerando la experiencia del PAN en los Estados en los que tienen gobernadores como Baja California Norte, en donde han entrado en un *modus vivendi* con las centrales oficiales, sin favorecer a independientes ni a blancos, jugando entre la centrales y utilizando los resortes legales y extralegales para conformar una suerte de Corporativismo panista, cuyo único interés es satisfacer al máximo a los inversionistas.

Para los sindicatos del Congreso del Trabajo, a su vez, se abren varias opciones: la primera es la de seguir a la cola del PRI apoyando sus campañas electorales y parlamentarias, esperando nuevas elecciones; la segunda es al que ya han emprendido algunos de los grandes sindicatos como los de petroleros y de profesores, de formar frentes con sindicatos independientes tratando de posesionarse mejor en cuanto a no perder privilegios sindicales y eventualmente convertirse en interlocutores del nuevo gobierno; la tercera es unirse a la UNT.

Por parte de la UNT al parecer sólo existe la opción ya emprendida, la de mostrarse ante el nuevo gobierno como la base de un nuevo sindicalismo responsable ante la economía y las empresas, interesado en la productividad, democrático, propositivo. Su estrategia se mueve por un lado en volverse polo de atracción de sindicatos del Congreso del Trabajo y por el otro en el centro de un nuevo pacto social basado en la productividad, la legalidad y la democracia.

Por su parte, los grandes empresarios, que controlan a la mayoría de las organizaciones patronales, pueden emprender una crítica

al corporativismo por su corrupción, escasa representatividad y poco interés en la productividad; o bien pueden presionar al gobierno para que nada cambie, excepto la flexibilidad al nivel de la Ley laboral; o pueden impulsar un ajuste de cuentas a los sindicatos y a los trabajadores impulsando políticas francamente antisindicales y antiobreras.

No todas estas opciones son igualmente probables, además sus opciones se entrecruzan y dan probabilidades conjuntas. A nuestro parecer las probabilidades conjugadas más probables se reducen a tres:

1. El gobierno de Fox opta por mayor respeto a la legalidad en cuanto a registro de sindicatos, contratación colectiva, huelga y sustitución de líderes, que favorecerá sobre todo a la UNT y provocará conflictos con el Congreso del Trabajo y malestar de los empresarios si estos conflictos se extienden.
2. Los empresarios piden el ajuste de cuentas a los sindicatos, se modifica la Ley al respecto, esta política provocará choques de todos los sindicatos, excepto los blancos, con el gobierno y la formación de frentes de resistencia amplios.
3. El gobierno atiende los reclamos de aquellos empresarios que ven peligros en la democracia de los sindicatos y en atacar al corporativismo, los que prefieren que poco cambien estas organizaciones. Se trata de jugar con las Confederaciones y en parte con la UNT, sin alterar mucho la relación de fuerzas. Esta política favorecería al Congreso del Trabajo y no a la UNT. Esta es la opción que enarbola Carlos Abascal, coordinador del equipo laboral de transición. Es la opción de constituir el Convenio por una Nueva Cultura laboral en el eje de la estrategia laboral del nuevo sexenio. Abascal fue uno de sus iniciadores, junto con la CTM. La Nueva Cultura Laboral es un pacto de corte corporativo: es de tipo cupular, se cocina en las alturas y cuando se aprueba se da a conocer a las bases obreras o empresariales; sus impactos en el bienestar para los trabajadores o en la productividad de las empresas han sido despreciables, por



FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

la forma antidemocrática como fue suscrita, porque los trabajadores y empresarios de base no se han visto involucrados, por la escasa representatividad de las organizaciones que lo han firmado; es decir, es un pacto retórico que ha contribuido sobre todo al control de las demandas obreras. Es decir, la alternativa que la corriente de Abascal representa significaría un proceso de restauración de las relaciones corporativas con los sindicatos oficiales que garantizarían control obrero a cambio de interlocución y ciertas protecciones por parte de la Secretaría del Trabajo. El Corporativismo Foxista sería una continuación con respecto del antiguo régimen en lo laboral, apoyado por las organizaciones empresariales poco interesadas en la democracia sindical y temerosas de los peligros de desbordamiento de las organizaciones obreras por los trabajadores ante la cuestión laboral en México.

La corriente de Abascal puede proporcionar, además de continuidad en la cuestión laboral, un nuevo discurso, el de la derecha cristiana que en México quedó suspendido con la derrota de los cristeros en la década de los veinte. Es el discurso que antepone a la existencia de obreros y patrones con intereses diferenciados, el concepto de esencia humana inmutable por ser de carácter espiritual, esencia y dignidad humana versus lucha de clases. Concepto de esencia humana que las Ciencias Sociales en sus diversas vertientes dejaron atrás desde hace un siglo, para contraponerle el concepto de sujeto construido social y culturalmente. Del concepto de Sujeto construido y no dado por el espíritu o por la naturaleza se sigue a la existencia de múltiples sujetos que pueden tener intereses contradictorios, independiente de que lleguen a acuerdos diversos. La concepción cristiana de derecha se contrapone tanto a las corrientes marxistas como socialistas y laboristas como a la del Business Unionism, para las cuales la contradicción de intereses entre el capital y el trabajo no se pueden resolver en forma definitiva. Aparentemente el concepto de

persona humana, contrapuesto a la de trabajador, lleva por un camino diferente del neoliberalismo a la política gubernamental. En esta medida se afirma que el trabajador no debe concebirse como un costo a minimizar sino como una persona a reivindicar en su dignidad. Pero esta ideología naufraga frente al principio de realidad ya enunciado por el foxismo, al combate a la inflación requerirá que los aumentos salariales sean contenidos como en los tiempos neoliberales. Así, la doctrina cristiana conservadora con respecto de las relaciones laborales queda al desnudo como encubridora de la crisis del trabajo en México. Su efectividad en las condiciones y tradiciones mexicanas es de esperarse que sea limitada.

Lo cierto es que parece muy probable que se reinicie la discusión acerca de la Nueva Ley Federal del Trabajo: la UNT está por su reforma democratizadora; los sindicatos del Congreso del Trabajo y algunos independientes como el SME (que aunque integrado al CT se comporta como independiente) ven peligros en revisar la Ley laboral, primero para el Corpo-

rativismo y segundo en cuanto a su posible flexibilización; los sindicatos independientes de lo que era la Coordinadora Primero de Mayo, que pudiera resurgir ante la efervescencia sindical, estaría en contra de todo cambio en la Ley; los sindicatos blancos poco participarían atendiendo a sus tradiciones de no meterse en política; el gobierno de Fox estaría por la flexibilización de la Ley y posiblemente algunas reformas democratizadoras; los empresarios apostarían solamente a la flexibilización ante los peligros de la democratización sindical; el PAN apoyarían las reformas foxistas, aunque no necesariamente su propio proyecto que presentó hace dos años ante la cámara de senadores; el PRD se mostraría dividido entre una minoría que aceptaría reformas en el tono del anteproyecto no aprobado de este partido y una mayoría renuente a toda reforma; el PRI jugaría con los sindicatos Corporativos.

Pero estos no son todos los actores que pudieran manifestarse, además están los obreros comunes que ha sufrido en carne propia la crisis del Trabajo y que pudieran manifestarse al margen de las opciones conjugadas de los líderes. ¿Hasta que punto la impresión de un Estado que ya no controla al trabajo, sindicatos que no tendrían el soporte de la superestructura del Estado, un PRI debilitado y líderes oficiales divididos dará confianza para emprender las luchas tanto tiempo retrasadas? Obreros de la VW, Controladores aéreos, sobrecargos, trabajadores burocráticos exigiendo un bono sexenal, cooperativistas del periódico Excelsior destituyendo a su Director, pudieran estar impulsados por esta creencia, aunque también la acción estatal no se ha hecho esperar. Los tiempos serán difíciles, la tranquilidad está por ahora en las calles pero no en las conciencias.

Las perspectivas de la cooperación sindical internacional

Las posibles transformaciones en el panorama sindical en México, sobre todo de los vínculos entre sindicatos y Estado, pueden abrir alternativas nuevas a la cooperación entre sindicatos mexicanos con los de otros países, especialmente con los de Estados Unidos. Desde la década de los noventa los sindicatos que se

afiliaron en 1997 a la UNT buscaron nuevas relaciones con organizaciones obreras de Estados Unidos, de Canadá, Sudamérica, Europa y con las confederaciones y Secretariados Internacionales.

Estas nuevas relaciones a veces estuvieron vinculadas con el Tratado de Libre Comercio, pero en otras ocasiones fueron impulsadas por la Globalización en términos más amplios que la región de América del Norte. En cuanto a las derivadas del TLC, involucraron principalmente a la AFL-CIO, el Congreso Canadiense del Trabajo y sindicatos mexicanos independientes como al FAT, el STRM, el de sobrecargos o pilotos y en una ocasión a la CTM, entorno a la violación de normas laborales en México, Estados Unidos y Canadá. Las otras relaciones más amplias implicaron las preocupaciones sindicales acerca de los efectos de la Globalización y significaron el acercamiento de sindicatos independientes con la ORIT, la CIOSL o diversos Secretariados internacionales, las confederaciones que participan en el Mercosur, en la OCDE y la Unión Europea.

Habría que anotar el nuevo papel de la AFL-CIO en esta recomposición de relaciones sindicales. Desde mediados de los noventa esta organización se ha dirigido principalmente hacia los sindicatos de la UNT, telefonistas, de la aviación, y FAT principalmente, les ha dado cobertura internacional a varias de sus campañas y reorientado su financiamiento hacia investigación y formación sindical en forma independiente del Congreso del Trabajo mexicano. Asimismo, en cuanto a los sindicatos oficiales mexicanos, la AFL-CIO ha preferido apoyar a los menos autoritarios y aquellos que han tratado de presentar estrategias imaginativas frente a las empresas. En este contexto de cambio y ampliación de relaciones de los sindicatos, sobre todo de la UNT, en México se produjo la derrota del PRI.

En cuanto a las relaciones internacionales sindicales, dicha derrota abre la posibilidad de que sindicatos del Congreso del Trabajo, que anteriormente acataban la línea que venía de las confederaciones y a veces de la presidencia de la república, empiecen a plantear el establecer nuevos y más diversos vínculos internacionales. A estas alturas, no hay ni el liderazgo ni la capacidad coercitiva o de con-

vencimiento para que los diversos sindicatos del Congreso del Trabajo adopten una sola posición en este aspecto y en muchos otros. Es decir, es probable que los límites preciso entre sindicalismo independiente y oficial no se mantengan en los mismos términos que en el pasado. La AFL-CIO parece haber entendido los signos de los tiempos y ha creado una red de investigación laboral entre académicos y sindicalistas en diciembre del 2000. En esta ocasión la convocatoria ha incluido a todo el espectro sindical y de ONGs relacionados con los mismos, así como académicos independientes en los últimos años parece cambiar hacia un pluralismo que ha permitido reunir por primera vez en la historia a la CTM, la CROC, el IESA relacionado con el SNTE, varios sindicatos de la UNT y ONGs que han trabajado con los independientes más izquierdistas. Al parecer, la coyuntura de incertidumbre para todos ha aminorado sus viejas disputas, sin que estas desaparezcan. En esta tónica, cuando venga la discusión acerca de la Ley Federal del Trabajo es de esperarse que alianza antes insospechadas entre sindicatos pudieran realizarse. La coyuntura se presenta propicia para imaginar nuevas relaciones internacionales entre los sindicatos mexicanos y los de otros países, el gobierno no puede en estas condiciones vetarlas como en el pasado, la fuerza de los grandes líderes también ha disminuido en este sentido, sin embargo la permanencia de dirigentes acomodaticios y poco imaginativos o interesados realmente en encabezar las demandas obreras no deja de ser un obstáculo que continúa vigente.

De las perspectivas del sindicalismo

Ante la dramática situación de los trabajadores, en la que los sindicatos podrían tener un papel importante, el Congreso del Trabajo continuó antes y después de la muerte de Fidel Velázquez con su subordinación a las políticas del gobierno. El corporativismo de Estado por supuesto que no ha muerto, se manifiesta en temáticas muy antiguas como el soporte de las políticas económicas del gobierno, en particular de los topes salariales y en el apoyo al PRI. Si es que se pudiera hablar de novedades en el sindicalismo oficial, estas han sido la firma del Convenio por una nueva Cultura Laboral, que

continuó la doctrina salinista del nuevo sindicalismo, sin trascendencia para los trabajadores. En esta medida, el sindicalismo oficial, que en el periodo de sustitución de importaciones implicó formas autoritarias de representación de intereses inmediatos de los trabajadores, ha quedado cada vez más al desnudo como aparato de control estatal y empresarial, y más que intermediario de intereses se ha convertido cada vez más en instrumento de los intereses de otros. En términos culturales poco ha cambiado, le siguen caracterizando la carga, el verticalismo, la escasa democracia, la delegación y no participación de las bases en las decisiones, el clientelismo (aunque atemperado por tener menos recursos que repartir) y la subordinación a las políticas del Estado. Si hubiera que destacar algunos cambios en el sindicalismo oficial sería su mayor importancia para la política económica —el papel de barrera a las demandas económicas obreras frente a un modelo de bajos salarios— que en la política electoral.

Por otro lado, en todas las grandes federaciones se han constituido corrientes, que sin entrar en confrontación con las anquilosadas direcciones nacionales tratan de retomar el tema de la productividad como tópico de negociación con las empresas. Sin embargo, estas corrientes son minoritarias y la repercusión en los ingresos de los trabajadores ha sido escasa, además de que tienen parámetros o límites que vienen de la política económica y laboral del gobierno y que no se atreven a cuestionar. Sin embargo, la realidad más profunda de la cuestión laboral, la que viene de las formas de trabajar, se ha ido transformando; en particular, ha emergido con propiedad en los noventa una nueva clase obrera, más joven, más femenina, de bajos salarios y baja calificación, de alta rotación, sin tradición sindical, aunque se les englobe en sindicatos sobre todo de protección, posiblemente con una cultura laboral y sindical diferente de la del desarrollo estabilizador. Esta clase de menores raigambres corporativas poso se ha manifestado en forma colectiva, en todo caso individualmente o dejando el trabajo, emigrando, creando nuevas formas de sociabilidad, de vestir, de música y maneras de ver al país, al gobierno y posiblemente con muy poco apego a los sindicatos, aunque esté en gran proporción sindicalizada.

La Coordinadora Primero de Mayo nació en 1995, la gran crisis contribuyó a su surgimiento, pero reunió a lo más atrasado del sindicalismo de izquierda, con honrosas excepciones. En particular se convirtió en caldo de cultivo del extraño fenómeno del resurgimiento de sectas de izquierda que pulularon en los setenta. Algunas de estas sectas se creyeron desaparecidas pero vienen de aquellos años, otras son más jóvenes. De cualquier forma, trataron de reproducir a las organizaciones y corrientes más beligerantes de dos décadas atrás, son los restos del trotskismo, del maoísmo, del guevarismo y hasta del anarquismo. Con todo y presentarse ahora como comedia no deja de reflejar la situación desesperada de amplios sectores precarizados. A falta de teoría e imaginación retomaron los planteamientos más rudimentarios y esquemáticos del marxismo militante de los setenta. Todo esto en plena caída del socialismo real, auge del neoliberalismo y la globalización. Por supuesto no fueron, no podían, ser capaces de proponer alternativas fuera de la denuncia. La Coordinadora se convirtió en un foro de las lamentaciones, reales pero sin alternativa fuera del coraje, y terminó en una feroz lucha intestina, primero en contra de los reformistas como el FAT y el STUNAM. Finalmente, la hidra comió su propia cabeza y la lucha fue de secta contra secta buscando una imaginaria hegemonía sin organizaciones reales ni mucho menos obreros. Este afán autodestructor de esta izquierda primitiva se trasladaría por parte de los mismos actores al Consejo General de Huelga de la UNAM. La enseñanza es muy clara, de la ultra no puede surgir un proyecto alternativo, tiende hacia la autodestrucción. Sin embargo, habría que reconocer que de una manera muy deformada expresa la desesperación de una parte de los sin futuro en el sistema actual, el coraje de los más pauperizados con el neoliberalismo y en esta medida, la ultra sindical momentáneamente líquida puede resurgir con nuevos bríos, lo ha hecho ya en el CGH como luddismo y autoinmolación.

La UNT, en la que se han depositado tantas esperanzas, se ha quedado a un cuarto del camino. En sus sindicatos de origen cuenta con un capital social y sindical importante, la experiencia telefonista de negociación de la productividad y la reestructuración de las empresas, la del SNTSS de defensa de la seguridad

social, la del FAT de relaciones internacionales de nuevo tipo, la del STUNAM de independencia sindical. Sin embargo, por razones que analizaremos más adelante, esta rica experiencia, sintetizada en los documentos programáticos de la UNT, no se ha vuelto táctica concreta de combate.

Una razón estriba en las relaciones imaginarias o reales con el Estado. Sin duda que el gobierno no vio con buenos ojos la fundación de la UNT, pero esta también ha tratado de no confrontarse demasiado con aquel. La razón no está solamente en las personalidades y ambiciones de los líderes de la UNT, sino que el Estado mexicano neoliberal sigue siendo altamente centralizado en las decisiones sindicales. En esta medida, una parte de la UNT pareciera hacer un guiño permanente al Estado, en tanto buscar como durante el régimen de Salinas el ser la alternativa con el visto bueno que viene desde arriba. Este guiño no es gratuito, considerando no solamente el papel centralizado de la política económica y salarial sino el control férreo que el gobierno conserva sobre el registro sindical, el derecho de huelga y la contratación colectiva. Todo esto a pesar de que hay actores políticos fuertes de oposición, nuevas relaciones internacionales de los sindicatos de la UNT, nuevos movimientos sociales, extensión de la influencia de las ONGs relacionadas con derechos humanos y laborales. En otras palabras, esta suerte de Neolombardismo de buscar la atención en el Estado para saber qué hacer y con quien aliarse, no deja de significar una limitación a las potencialidades de la UNT. En este sentido, el papel disciplinador de la política económica y los topes salariales funcionan también para los sindicatos de la UNT y, en esta medida, contribuyen a fomentar la falsa disyuntiva para los trabajadores entre mantener la fuente de trabajo y el empleo v.s. el incremento salarial. Por otro lado, la competencia entre las direcciones de los tres grandes sindicatos de la UNT —STUNAM, SNTSS y STRM— ha conducido a que las partes más propositivas dejen para otros momentos el insistir en una estrategia sindical nueva. Así, la UNT ha retomado como aspecto central de su práctica del último año lo más elemental del sindicalismo independiente, la denuncia. Esta reducción de la estrategia sindical a su aspecto más rudimentario obedece en parte a que las culturas sindicales

que vienen del oficialismo no han sido tampoco remontadas en la UNT: las decisiones cupulares acerca de la táctica y la estrategia, la delegación en los líderes sin contrapesos, y el clientelismo son parte de la vida de muchos de los sindicatos de UNT. Además, en el fondo la lucha por el poder al interior de la UNT, no es tanto por proyectos diferentes —a pesar de que los grandes sindicatos si expresen con sus prácticas estrategias diferenciadas— sino por la hegemonía de los líderes. Habría que añadir las tentaciones que significan las alianzas con partidos al nivel del sistema político que divide a los sindicatos de la UNT entre el PRD y el PRI. Finalmente, la interesante iniciativa de fundar el Movimiento Social de los Trabajadores, como Asociación Política volcada hacia el territorio, buscando aliados no laborales y hegemonía sindical en la masa del pueblo, con miras a un proyecto diferente de nación, se ha quedado en el papel, sin efecto práctico, a pesar de que el MST apoyó al PRD en la última elección. La razón se encuentra en los equilibrios al interior de la UNT —si uno de los sindicatos destaca sobre los otros en cualquier terreno desequilibra la relación de fuerzas y pone en peligro a la organización en su integridad— y las disyuntivas de con cuales partidos o movimientos sociales aliarse, que presupone opciones políticas y de cambio del país de mayor envergadura que las sindicales. En esta medida, al continuar tan imbricados lo político nacional con lo laboral, la UNT, que se atrevió a romper con el Congreso del Trabajo y deslindarse de la Coordinadora, no ha realizado la misma operación o al menos no con la misma claridad con el gobierno, los partidos y movimientos sociales principales.

En México está visto que no se puede ser oposición al Congreso del Trabajo y mantener posiciones ambiguas con respecto del gobierno y del PRI, porque el presidencialismo y el Corporativismo en todos estos niveles sigue existiendo. La UNT no se ha decidido a ser oposición global.

En síntesis, lucha por el poder de las cúpulas de los grandes sindicatos afiliados a la UNT, culturas sindicales de cocinar en las alturas las cuestiones de la estrategia, y sobre todo las miradas abiertas o de reojo a los signos que vienen del Estado y los temores de ser conside-

rados como auténtica oposición han contribuido a limar los filos transformadores en la UNT. El problema de fondo es si se puede ser realmente oposición y alternativa al sindicalismo oficial sin serlo de su Estado en el mismo nivel.

Por lo anterior, lo que parecía ser el inicio de una línea sindical *Postcorporativa* se ha quedado a un cuarto del camino. Al decir *Postcorporativa* con esto queremos significar un sindicalismo que se opone radicalmente al individualismo neoliberal, no solo como sumatoria de intereses individuales que harían algo “colectivo” como simple agregado, sino por el reconocimiento de que grupos sociales diferentes pueden tener intereses colectivos diferenciados. En segundo término, un sindicalismo que defiende intereses particulares de los trabajadores, pero mantiene su autonomía con respecto del Estado. Más aun, frente a un Estado que subordina a los sindicatos se erige como campeón de la autonomía y de la destrucción de esa forma de Estado, mientras este exista el sindicalismo nuevo no podrá dormir tranquilo. Sin embargo, la capacidad de representar intereses particulares de los sindicatos *Postcorporativos* frente a los patrones no se agota en las relaciones obrero patronales, sino que reconoce una multiplicidad de niveles de existencia de los trabajadores, de recorte de sujetos y, por lo tanto, de posibilidades de representación que rebasan al concepto clásico de clase obrera. Los trabajadores, por ejemplo, en otro nivel, pueden ser habitantes de una colonia y desdoblarse en sujetos demandantes de servicios públicos juntos a otros no obreros. La multiplicación de las formas de recortar la realidad o los mundos de vida de los trabajadores lleva a definir en forma flexible a amigos y enemigos, a definir sus proyectos también en múltiples niveles. Esto mismo conduce a la multiplicidad en formas de lucha, la huelga obrera resulta así una reducción. Es decir, el sindicato *Postcorporativo* es un sindicato de acción múltiple que se mueve, sin pretender siempre tener la hegemonía, del espacio productivo al de las relaciones laborales, de estos al de las Relaciones Industriales, a la Reproducción social de la fuerza de trabajo y el Mercado de trabajo, a los problemas de la ecología y el desarrollo, así como al sistema político. Pero a diferencia del *Corporativismo*, no está subordinado al Estado, partido, movimiento o frente de masas, accio-

na en el espacio que la coyuntura va marcando y a la vez contribuye a definir nuevos espacios de acción. Un sindicato Postcorporativo no puede ser diseñado completamente por las cúpulas, porque la complejidad de sus formas de intervención rebasa al pensamiento iluminista de las direcciones, es un sindicato que hace intervenir a sus afiliados dependiendo del problema en múltiples niveles, es decir, es un sindicato descentralizado.



FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

El abstracto, el definir la UNT tanto los espacios de la producción, como la necesidad de una alternativa al neoliberalismo y la necesidad de accionar en el territorio junto o en oposición con movimientos sociales y políticos, creando para ello instancias diversas como el MST, apuntan hacia un nuevo sindicalismo de corte Postcorporativo. Sin embargo, el peso del Estado y las tradiciones sindicales y obreras pesan todavía mucho en México y se vuelven obstáculos que han impedido esta transición. Pero este futuro puede cambiar en la nueva coyuntura marcada por el triunfo del PAN sobre el PRI. Este triunfo abre muchas incertidumbres: 1) La más probable, que el gobierno panista no trata de afectar a los sindicatos corporativos, entrando en una relación de *modus vivendi* y de complicidad sin vínculos orgánicos con los sindicatos oficiales para hacer atractiva la inversión de capitales en México, 2) Segunda, el gobierno panista elige a una de las centrales oficiales como su favorita (ha sucedido en algunos de los Estados en que gobierna el PAN) y trata de favorecerla aprovechando al mismo sistema corporativo que creó el PRI, conformado una especie

de corporativismo panista 3) Tercera, menos probable, el gobierno de Fox se decide a emprender una batalla en contra del corporativismo, específicamente de respeto a la legalidad en las juntas de conciliación y arbitraje y en el registro de asociaciones, además de una eventual reforma al respecto.

Sin embargo, las fuerzas sindicales tendrían que tomar en cuenta los aspectos principales del viejo sistema, que al menos pueden debilitarse o no funcionar como antes: 1) Que la relación corporativa

entre sindicatos oficiales y Estado ahora puede alterarse al no contar con un centro claro de decisiones en el presidente de la república y con ello disminuir su capacidad ya de por sí menguada de representación y de intercambio con sus agremiados. En este punto la pregunta que se abre es cómo se mantendrá en control de los sindicatos oficiales sobre sus trabajadores al disminuir su capacidad de intercambio y en especial al no aparecer como una parte de un aparato estatal omnipotente. Al menos en abstracto, el deterioro de las condiciones de vida de la clase obrera con el neoliberalismo, la complicidad de los líderes oficiales con este tipo de políticas y la imagen de derrotados electoralmente, así como de no poder contar con la protección estatal, pudiera traducirse en una revuelta obrera, en una nueva insurgencia sindical. 2) el PRI podría buscar alianzas con sindicatos no oficiales e intentar formar un frente que mantenga los privilegios de las direcciones con propósitos electorales. La desventaja para los sindicatos que emprendan este camino es el de encontrar a un PRI muy dividido sin línea política precisa, sin líderes reconocidos.

¿Quién podrá creer que súbitamente el PRI y los sindicatos oficiales volverán a la ideología de la Revolución Mexicana y a la defensa de los intereses de los trabajadores después de 20 años de apoyar las políticas neoliberales? Las alianzas entre sindicatos independientes con direcciones desprestigiadas del sindicalismo oficial sólo pueden explicarse por la desesperación por conservar los cotos de poder tradicionales y no por la defensa de los trabajadores frente al foxismo. 3) El foxismo tiene una raíz pro empresarial muy clara y en México el empresariado en su mayoría no pide sindicatos participativos en los problemas de la producción, sino unilateralidad y flexibilidad en las relaciones laborales. Sin embargo, el panismo y el foxismo reconocen otra raíz, la del liberalismo político de mayor respeto a la legalidad y a la democracia que el PRI. Además, el foxismo no tiene actualmente una respuesta para los problemas más palpitantes de la agenda laboral. En esta medida, el diálogo y la concertación de los sindicatos de la UNT con el nuevo gobierno resultan procedentes.

En síntesis, como habíamos previsto desde el año pasado, la transformación posible del sindicalismo en México tenía como condición el cambio en el régimen político, con sus respectivas implicaciones para las relaciones corporativas y los temores de los sindicatos de la UNT frente al Estado. El río está suficientemente revuelto como para que los osados pescadores puedan tener éxito o al menos pueden impulsar sus proyectos con menores restricciones estructurales. Es cierto que tampoco ahora las tendencias hacia la reestructuración del sindicalismo son unilineales, pueden ir en contra también las tentaciones corporativas de direcciones sindicales oficiales e independientes que sirvieran para engordar e a la oposición priista al nuevo gobierno y el maximalismo perredista que se opusiera sistemáticamente a toda reforma foxista sin evaluar sus ventajas y desventajas.

Los principios que habría que reivindicar en las iniciativas de reestructuración sindical que tratasen de construirse en la nueva coyuntura de debilitamiento corporativo serían:

1. La independencia sindical con respecto del Estado y en esta coyuntura en particular de los partidos políticos, específi-

camente del PRI y del PRD. Rechazar a las alianzas sin principios que tratasen de llevar agua al molino priista, así como la doctrina católica de derecha que pretende encubrir las contradicciones entre el capital y el trabajo a través de un concepto idealista y abstracto de persona humana.

2. La democracia al interior de las organizaciones sindicales, con sus componentes de respeto a los estatutos, posibilidad de corrientes competidoras por el poder, rotación de líderes y la construcción de una cultura democrática en la base y en las dirigencias.
3. El vínculo entre estrategia sindical de relaciones laborales con un nuevo proyecto de nación que incluyese la construcción de un modelo económico alternativo al neoliberal y un nuevo sistema de relaciones industriales que substituyese al ya caduco proveniente de la Revolución Mexicana.
4. Un sistema de Relaciones Industriales y Laborales que mire hacia el crecimiento de la Economía y la redistribución del ingreso pero basado en la articulación y modernización productiva con compromiso obrero y sindical.
5. La política de la acción múltiple y flexible, reconociendo que sólo una parte de la población es asalariada y de esta sólo una minoría está sindicalizada, pero que los espacios de acción sindical tendrían que ampliarse de la producción a la reproducción de las relaciones sociales, de la fábrica al territorio y al sistema político, formado frentes diversos y flexibles.
6. Finalmente, que las alianzas copulares y los frentes posibles no deben hacerse sin esgrimir principios de por medio. Las alianzas vistas como simples mecanismos de ganancia de poder las pueden plantear direcciones sindicales oligárquicas más interesadas en perpetuar sus privilegios que en la defensa de los trabajadores y la creación de un nuevo sindicalismo.

Las Redes de Movimientos Ambientalistas: ¿solución frente al riesgo?

Miriam Alfie C.*

Uno de los asuntos más novedosos que hoy se destaca en el plano socio-político internacional, es la discusión sobre cómo las sociedades modernas producen, por sí mismas, los problemas a los cuales se enfrentan y tienen que solucionar. La sociedad industrial nos devuelve los riesgos que debería haber superado y liquidado, provocando inseguridad y poca certeza. Se presenta un panorama lleno de interrogantes, en el cual la homogeneidad, las reglas, identidades y actitudes están siendo constantemente cuestionadas tanto en el ámbito social, como en el económico y el político. El papel que jugaban los sexos, la unidad familiar o las clases sociales se ve transformado, resultado de la expansión de la educación, el aumento de los salarios reales, la movilidad social y geográfica, la creciente participación de la mujer en el ámbito laboral, el aumento en las cifras de divorcio y la flexibilización de las condiciones de trabajo.

Se puede asegurar que la sociedad industrial vive un proceso de transformación endógena, lo que implica romper con las estructuras creadas por ellas mismas. La nación, la clase y la familia dejan de ser el pivote de construcción de identidades y se genera un proceso de individualización de las biografías, donde el sujeto decide, escoge y actúa su identidad. Los individuos quedan libres de las seguridades y formas de vida de la sociedad industrial, pues desaparecen las bases de las instituciones y las formas de consenso habituales. Todas las normas y reglas de convivencia se reelaboran, por ello, la vida cotidiana está llena de riesgos y las desigualdades tenderán a

individualizarse. El riesgo y la contingencia son vividos de manera individual.

Uno de los efectos perversos que generó la sociedad industrial es el constante deterioro ambiental. La explotación masiva de recursos ambientales, el uso intensivo de energía, la falta de reciclado y la precaria introducción en la industria de la internalización de costos ambientales, son tan solo una pequeña lista de como ha sido utilizada la naturaleza por la sociedad. Aunado a los patrones de producción, el consumo se vuelve uno de los factores clave para analizar este deterioro y establecer que es la propia dinámica de la sociedad industrial la que da lugar al grave problema ambiental que hoy vivimos. "Los peligros tienen un origen industrial, se exteriorizan económicamente, se individualizan jurídicamen-

* Profesora-Investigadora del Departamento de Sociología de la unam-Azcapotzalco.

te, se legitiman científicamente y se suavizan políticamente”.¹

La globalización viene a poner en el tapete de la discusión problemas y evidencias que hasta hace poco tiempo podrían haber sido enclaustrados en el marco nacional, pues las fronteras representaban fortalezas inviolables. Sin embargo, la apertura, los cambios tecnológicos y científicos y la concepción de mundo abierto pone en evidencia los graves peligros a los cuales hoy nos enfrentamos. Éstos cobran otro matiz, otra perspectiva y por lo tanto exigen nuevas soluciones. “La globalidad nos recuerda el hecho que, a partir de ahora, nada de cuanto ocurra en nuestro planeta podrá ser un suceso locamente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes afectarán a todo el mundo y que todos deberemos reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones, a lo largo del eje [local-global]”.²

Si coincidimos que las viejas estructuras e instituciones ya no tienen la capacidad de satisfacer las nuevas necesidades y problemas, que hoy las acciones y actores sociales tradicionales se ven cuestionados y que además las certezas científicas y tecnológicas aparecen entre interrogantes; entonces se plantea un asunto clave: ¿quién gobierna, resuelve y confronta esta infinidad de peligros a los cuales tenemos que hacer frente?

Si bien es cierto que la globalización implica apertura económica, anulación de fronteras, movimiento de ideas, mayor información, infinidad de imágenes, flujo de personas de y hacia distintos lugares y lo que algunos sociólogos han llamado el isomorfismo,³ también es cierto que se abre un abanico de problemas donde el mundo parece más inseguro, incierto y contingente. Por un lado, hay un continuo conflicto entre incertidumbre y complejidad, por el otro existen esfuerzos por parte de los



FOTO: MARIO PALACIOS

¹ Cfr. Beck, U., *La Democracia y sus Enemigos*, Paidós, Barcelona, 2000, p. 25.

² Cfr. Beck, U., *¿Qué es la Globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 30.

³ La imitación de prácticas e instituciones de una sociedad por otra. Para este tema puede consultarse Cvetkovich A y et. al., *Articulating the Global and the Local*, Westernview Press, New York, 2000, p. 5.

gobiernos, el mercado y la Sociedad Civil para comprender y manejar estos dilemas que están interconectados. Ante esta realidad, donde la globalización es cada vez más rápida, más barata y más profunda, se empieza a observar un notable incremento de la densidad de redes, una acelerada velocidad institucional y un aumento de la participación transnacional que modifican las formas de hacer política. "Ideas, información y flujos de personas llevan a cambios económicos y de seguridad, y en su hacer transforman sociedades y mercados. Pero en el nivel más profundo, la globalización afecta la conciencia de los individuos y sus actitudes frente a la cultura, la política y su identidad personal".⁴ Nuevos actores sociales invaden la escena política y participan en un proceso de construcción-desconstrucción de identidades, proyectos y utopías.

Por tanto, ante este panorama complejo y azaroso nos interesa destacar el papel que desempeñan las redes de defensa, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos ambientalistas en un mundo en constante cambio y riesgo.

La redes y las multinacionales: ¿nuevos actores políticos?

En la globalización se abre un espectro de actores donde es indudable el papel que sigue jugando el Estado-Nación como instrumento primario de gobierno a nivel nacional e internacional.⁵ Junto con él conviven varios actores (privados y del tercer sector) en una geografía compleja. Firmas privadas, ONG, individuos y/o asociaciones juegan un papel casi independiente en la arena política. Estos agentes tienden a crear o exacerbar los dilemas del poder, su transparencia o estancamiento y adquieren un papel determinante en las nuevas reglas socio-políticas. El bajo costo de las comunicaciones (*internet*) ha permitido que estos grupos entren en contacto y rompan las viejas reglas y

⁴ Cfr. Keohane, R. y Joseph Nye Jr., *Governance in a Globalizing World*, Donahue, New York, 2000. p. 5.

⁵ Aún ha habido infinidad de discusiones teórico-políticas sobre el papel del Estado y su posible desaparición, no pretendemos elaborar una discusión sobre el tema nuestro foco de atención es la diversidad de actores que junto con el Estado actúan en la globalización.

normas impuestas desde gobiernos y legislaturas. Para S. Sassen el ciberespacio es el "sitio donde una multiplicidad de intereses, pueden o no, resistir la nueva fuerza de los actores globales unidos en corporaciones. La Sociedad Civil, desde individuos hasta grupos no gubernamentales, ha fomentado potencialmente el uso del ciberespacio para sus propias demandas".⁶ Este espacio se ha convertido en un sitio para impulsar la democracia y para organizar las respuestas sociales, pero también un lugar para extremistas y criminales.

Las redes trabajan fuera de la órbita estatal a través de grupos donde las agendas de acción no son vistas desde la lupa del Estado. El número de organizaciones no gubernamentales a nivel mundial ha crecido de 6,000 a 26,000 en los últimos diez años. En ellas el número de miembros varía desde el *Worldwide for Nature* que tiene alrededor de 5 millones de miembros hasta organizaciones con pocos adeptos. Sus funciones consisten en otorgar servicios, impulsar la movilización política, proveer información y consolidar redes de defensa transnacionales.⁷ Hay cinco veces más organizaciones que se dedican a la defensa de los derechos humanos de las que había en 1950. Mientras las organizaciones ambientales transnacionales han crecido de manera impresionante en términos absolutos; de dos grupos que había en 1953 a 90 en 1993.⁸

Las redes de defensa transforman las prácticas de soberanía nacional. Sus principales características son: a) la defensa de sus ideales morales y éticos contrapuestos a logros monetarios; b) la absoluta convicción que los individuos pueden lograr cambios radicales; c) el empleo creativo de la información y d) complejas estrategias políticas. Estas peculiaridades las coloca en un espacio privilegiado para proponer cambios en los principios de las acciones internacionales. "Lo nuevo de estas redes es la capacidad de los actores internacionales no tradicionales para movilizar estratégicamente la información, a fin de ayudar a crear nuevos asuntos y categorías, y para convencer,

⁶ Cfr., Sassen, S., *Globalización and its Discontents*, The New York Press, New York, 1998, p. 192.

⁷ Keohane, R. y Joseph Nye Jr., *Op. cit.*, p. 22.

⁸ Keck, M. y Kathryn Sikkink, *Activistas sin Fronteras*, Siglo XXI, México, 2000, p. 30.

presionar e influir a organizaciones y gobiernos mucho más poderosos que ellas”.⁹

Las redes muestran una interacción compleja entre actores, cuya fortaleza radica en la construcción de marcos de significado y estructuras comunicativas que fluyen en infinidad de propósitos y metas. Es necesario establecer que las redes se conforman por una diversidad de actores, entre ellos: organizaciones internacionales y nacionales no gubernamentales de investigación y defensa; movimientos sociales locales; fundaciones; medios de comunicación; iglesias, sindicatos, organizaciones de consumidores e intelectuales; partes de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales y parte de ramas ejecutiva o legislativa de gobiernos.

La cohesión en la red de grupos tan diversos, se explica mediante el desarrollo de un marco común de símbolos y significados que construyen un horizonte compartido con un lenguaje propio. Las redes transnacionales entran en acción cuando se bloquean los canales entre el Estado y sus actores nacionales. Es el momento en el que se pone en marcha lo que algunos teóricos han denominado el modelo *bumerang* de las redes transnacionales. Este modelo plantea que en una situación de conflicto, las ONG nacionales se brincan al Estado y buscan directamente aliados internacionales para tratar de ejercer presión, desde fuera, a sus gobiernos. Este modelo ha sido útil para los actores menos poderosos de las economías emergentes, para ellos las redes representan información, acceso y presión política.

La participación en las redes transnacionales se ha vuelto un elemento esencial para la identidad colectiva de los sujetos que participan en ella. La infinidad de actores, culturas y modos de vida que comparten un horizonte común tiende a hibridizar lo nacional con lo global, las ideas con las imágenes, las fantasías con las experiencias. Así, se fragmentan las viejas identidades y subjetividades y se crean nuevas interpelaciones por acciones multifactoriales y conflictivas entre lo tradicional, lo local, lo nacional, lo internacional, y lo global. Nuevas elecciones y compromisos dan lugar a infinidad de identidades que pueden adquirir po-

der y tomar decisiones. Se responsabilizan y participan de los retos de la aldea global. Al *Think globally act locally* ahora se le suma el *think locally act globally* en un mundo transnacional.

Al mismo tiempo que las redes adquieren presencia y poder, el sector privado alcanza una importancia decisiva en cuestiones políticas, los vemos organizados en corporaciones transnacionales las cuales poseen sus propios estilos de gobierno. Aerolíneas y empresas de computación han formado alianzas estratégicas para obtener amplias ventajas. Es justo en el ciberespacio donde los grandes corporativos imponen códigos comerciales, derechos de propiedad y autor, conocen precios y tarifas y aprovechan tecnología de punta. De esta manera, se modifica toda una serie de reglas y códigos particulares con legislación propia y efectividad normativa, evidenciando que los gobiernos locales han perdido control frente a los nuevos mecanismos de intercambio. “El nuevo mundo digital no tiene por qué atenerse a las fronteras estatales. Sobre todo, la economía ha roto la jaula del juego de poder dominado por el Estado y ha descubierto nuevas salidas... bajo las condiciones de movilidad de las tecnologías de la información, el peón —la economía— se convierte de repente en alfil, pudiendo incluso atacar al rey —el Estado— y hacerle un jaque mate”.¹⁰

La inversión se convierte en un nuevo poder, las multinacionales deciden el lugar, el monto y el flujo de capitales que deben ser enviados a un país o a otro. El no ser contemplado en los planes de estas corporaciones es un peligro y riesgo inminente para cualquier Estado-Nación. Las corporaciones buscarán nuevas ventajas comparativas, mayor rentabilidad y el desplazamiento de capitales de un sitio a otro de acuerdo a sus intereses inmediatos. Su poder es móvil y por lo tanto global. “Las empresas multinacionales, así como la Organización Mundial de Comercio, se convierten en este sentido en “semiestados”, con una consecuencia fundamental: en su calidad de semiestados, esas empresas también tienen que adoptar decisiones políticas”.¹¹

¹⁰ Beck, U., “El poder de la Impotencia”, *El País*, 29 de enero del 2001.

¹¹ *Ibidem*.

⁹ Keck, M. y Kathryn Sikkink, *Op. cit.*, p. 18.

Estas decisiones se toman fuera de cualquier marco de legitimación político-democrática, pues no se consulta a nada ni a nadie con lo cual se pone en entredicho su legitimidad, sus acciones y decisiones. “La carencia de legitimación hace extremadamente frágiles a los mercados mundiales, pues los consorcios están sometidos a relaciones de dependencia. Cuando más se emancipen de los votantes o de las instituciones estatales, tanto más dependientes se harán de los consumidores, los clientes y de los mercados”.¹² El caso de las vacas locas, la fiebre aftosa en el ganado vacuno o la producción de transgénicos son tan sólo algunos ejemplos de esta situación.

Así, podemos detallar un panorama político internacional donde dos actores trabajan en polos opuestos, son dos grandes bloques que se enfrentan a niveles internacional. Mientras las redes tienen poco poder adquieren mayor legitimidad; por otra parte, los consorcios carecen de legitimidad pero tienen un gran poder.

Las redes buscan un cambio valorativo y ético frente a la destrucción del medio ambiente, los peligros económicos a nivel mundial, los derechos humanos, los derechos ciudadanos, la pobreza global, etc. Su acción se da desde una perspectiva donde la globalización se presenta como enemigo a vencer, sin embargo, sus propias acciones y discursos se validan y son propios del proceso de globalización. Al avance de las telecomunicaciones, la cercanía y la caída de las fronteras, pero sobre todo los propios procesos industriales y la imposibilidad de confrontar el riesgo, la contingencia e incertidumbre, dan lugar a que nuevos fenómenos como: la lucha por los derechos de la mujer, las iniciativas ciudadanas contra las centrales nucleares, las desigualdades entre las generaciones, la afluencia de inmigrantes del Tercer Mundo, los conflictos regionales y religiosos y el agotamiento del medio ambiente configuren un nuevo panorama internacional con situaciones que redefinen las relaciones sociales y políticas.

Los consorcios, por su parte, dan respuesta a los problemas ambientales, a los derechos humanos y a la propia pobreza pero desde otra perspectiva que tiende a fortalecer los intercambios, las ventajas comparativas, los mercados y

¹² Loc. cit.

las ganancias. Uno de los ejemplos más interesantes ha sido como las empresas incorporan a su lista de riesgos los problemas ambientales. En Estados Unidos a partir de 1980 los grandes corporativos gestan su propio movimiento ambientalista (*Wise Use Movement*). Para ello utilizan campañas comerciales, recopilación de firmas, descrédito a ambientalistas y científicos y un amplio despliegue de expertos y propaganda con el fin de establecer que sólo el mercado puede restaurar el medio ambiente.

Si bien ha quedado demostrado como hoy en el panorama internacional estos dos actores se enfrentan cara a cara, como cada uno mantiene una posición dura e innegociable, con intereses contrarios y visiones del mundo totalmente opuestas; también hay casos en los que estos grupos han podido trabajar juntos y unirse a instituciones intergubernamentales (IGO).¹³ Las Naciones Unidas han promovido diversos programas en África involucrando a ONG, a IGO y a consorcios privados como: la promoción de microcréditos, proyectos de desarrollo y vivienda y fomento de estándares de trabajo. Otro caso interesante es el de *Citibank* que utiliza a diferentes ONG para otorgar créditos en Bangladesh.

A corto plazo, Ulrich Beck plantea que los enfrentamientos entre redes y consorcios tenderán a agudizarse, este autor establece situaciones de confrontación directa entre las redes y movimientos frente a consorcios y organismos internacionales (Davos, Seattle, Washington, Cancún) pero, en el largo plazo, ambas partes tendrán que reconocer, antes o después, que lo mejor para sus propios intereses son nuevos sistemas, reglas, normas, negociaciones y cooperación. Para nosotros, la propia globalización da lugar a un nuevo marco normativo, reglamentario y procedimental en donde trabajar aislados, sin negociación y sin tomar en cuenta los puntos del otro trae como consecuencia el endurecimiento, los conflictos y la imposibilidad de atacar de cerca los mismos problemas que la globalización genera. Se re-

¹³ Las organizaciones intergubernamentales dependen de reglas de gobierno, pero ellas mismas se están convirtiendo en importantes interpretes de sus propias reglas y en muchas ocasiones la práctica y la negociación supera las reglas que le fueron ordenadas. Para mayor información puede consultarse el texto de Keohane, R. y Joseph Nye Jr., Op. cit., p. 25.

quiere una nueva forma de ver y hacer política, la cual incluya la diferencia, permita observar la diversidad de aristas que el proceso de globalización ha generado y adopte mecanismos novedosos de cambio y negociación.

Hemos tratado de mostrar como la misma globalización abre un campo novedoso para las relaciones internacionales. Hoy surgen nuevas formas de gobierno donde junto con el Estado, el sector privado y las ONG son actores potenciales en la toma de decisiones.¹⁴ Frente a las redes globales y el poder de las multinacionales los gobiernos tienen menos control. La diferenciación en las estructuras sociales, la infinidad de sujetos, la fragmentación del yo moderno, la multiplicidad de identidades y la pluralización de estilos de vida da lugar a una enorme expansión de la Sociedad Civil. La globalización ha creado el espacio para la formación de una pluralidad de identidades colectivas, nuevos movimientos sociales, redes de defensa, grandes multinacionales, agencias intergubernamentales, medios masivos de comunicación, todos portadores de una política de la diferencia. “La expansión del mercado global y la defensa de los derechos humanos generan un espacio donde las mujeres, los inmigrantes y los sectores más pobres pueden ganar visibilidad como individuos y como actores colectivos y salir del agregado invisible del Estado-Nación, para construir una fuerte Sociedad Civil Internacional bajo una nueva legalidad internacional”.¹⁵

Ante este panorama la región de América del Norte se presenta como un excelente sitio para poder analizar los efectos de la globalización, nuestro campo de estudio está delimitado a las cuestiones ambientales por ello trataremos de analizar la relación entre medio ambiente, actores, redes, multinacionales y las posibilidades o fracasos de nuevas formas de negociación o cooperación en la región y el impacto de estas acciones.

¹⁴ Junto con estos actores sociales no hay que olvidar la fuerza que los Medios Masivos de Comunicación adquieren en la conformación de nuevas identidades, gustos, moda y en el propio poder mediático que ejercen sobre la opinión pública. Véase Sartory, G., *Homo Videns. La Sociedad Teledrígida*, Taurus, Madrid, 1998.

¹⁵ Sassen, S., Op. cit., p. 99.

La región de América del Norte

Uno de los nuevos actores e identidades sociales en la región de América del Norte es el movimiento ambientalista, ello no quiere decir que expresiones de esta naturaleza no se hubiesen dado con anterioridad en los diversos países que conforman la región. Sin embargo, fueron, precisamente, las condiciones de la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC) las que generaron un telón de fondo global e impulsaron nuevas acciones, redes e identidades sociales de corte ambiental. El TLC modificó no sólo las relaciones económicas de la región sino que dio paso a nuevas problemáticas, discusiones y focos de negociación entre los tres países firmantes. Cabe resaltar la importancia que los acuerdos paralelos sobre trabajo y medio ambiente tuvieron, pues básicamente fue la acción conjunta de redes de actores regionales lo que permitió llevar a buen término estos acuerdos complementarios.

Para poder lograr un análisis detallado de la situación ambiental que la región de América del Norte presenta quisiéramos dividir el estudio en dos partes: la primera, mostrará los problemas ambientales que se presentan a lo largo de la frontera México-Estados Unidos; y la segunda, analizará los distintos mecanismos, redes, movimientos y actores sociales de esta misma región. Queda pendiente el análisis sobre la frontera Canadá-Estados Unidos y sus posibles repercusiones en la conformación de un nuevo esquema de la región, estudio que se presentará en próximos avances de investigación.

La región fronteriza entre Estados Unidos y México se convierte en un excelente laboratorio de pruebas para poder observar cómo las condiciones ambientales están tocando extremos vertiginosos. El proceso de industrialización y urbanización de las tres últimas décadas dan perfectamente cuenta de ello. Siguiendo a Ulrich Beck las sociedades industriales provocan por su mismo desarrollo condiciones de riesgo y peligro que no pueden controlar. No es una situación a elegir, sino que el propio proceso industrial conlleva a ese estado. La maquila junto a las propias condiciones naturales de la frontera colocan a esta región como un lugar potencialmente riesgoso en términos ambientales.



FOTO: YURI VALECILLO

El programa maquilador (IME) ha dado lugar a infinidad de avances en cuestión de empleos y por rama industrial, pues se calcula que esta industria crece al 15% anual y "...para el otoño de 1995 era la única rama productiva que había crecido en un contexto de crisis económica nacional. Entre enero y octubre de 1996 generó 78,149 empleos directos entre nuevos proyectos y ampliación de los ya existentes. Los trabajadores ocupados en este sector sumaron 867,164; 9% más que a principios de ese año".¹⁶ El otro lado de la moneda muestra que la IME, al acelerar los procesos productivos ha utilizado, indiscriminadamente, recursos naturales y energía y arrojado al ambiente infinidad de desechos que hoy empiezan a tener graves estragos en la población.

Junto a ello es innegable que México y Estados Unidos comparten una región con patrones de asentamiento, al igual que varios sistemas hidrológicos y biológicos. Se tienen datos que hoy radican en la frontera 12 millones de residente en poblados y municipios fronterizos y otros 20 millones en los estados a lo largo de la frontera común. Estos asentamientos han crecido rápidamente, una de las razones es la constante inmigración de residentes del centro y sur

¹⁶ Alfie, M. y Luis Méndez, *Maquila y Movimientos Ambientalistas. Examen de un Riesgo Compartido*, UAM-A., CONACYT, Eón Editores, México, 2000, p. 93.

de México a la región. Los residentes fronterizos no sólo viven la escasez del agua, o el deterioro de la calidad ambiental por las tolveneras y el deficiente parque vehicular, sino que, permanentemente, están expuestos a los daños en la salud y calidad de vida que el proceso de industrialización ha generado en la región.¹⁷

Además de este listado de problemas cabe subrayar que las ciudades fronterizas mexicanas presentan graves problemas de planeación urbana, escasez de vivienda, deficientes servicios médicos, pocas guarderías, pésimos servicios públicos, grave explotación de recursos naturales, concentración burocrática y limitado presupuesto para enfrentar todo tipo de problema. Estos factores en conjunción con el rompimiento de familias, los abusos infantiles, el crecimiento de la drogadicción y la criminalidad ofrecen un panorama desolador.

Sabemos que la maquiladora no es la única responsable del deterioro ambiental, éste se debe a infinidad de factores y condiciones propias de la frontera (clima, agua, suelos, inmigraciones, servicios, etc.) pero lo cierto es que la maquila y su rápido crecimiento han

¹⁷ Ibidem. y Alfie, M., "...Y el Desierto se volvió verde. Movimientos Binacionales Ambientalistas", UAM-A., UIA, Fundación Miguel Aleman y Eón Editores, México, 1998.

intensificado la degradación ambiental a lo largo de la frontera común. "El total de desechos tóxicos producidos por las maquiladoras no es conocido y es posible que sea significativamente más alto que lo que se ha calculado".¹⁸ En 1990, SEDESOL clausuro temporalmente 1500 empresas contaminantes en todo el país y cerró definitivamente 100 más (incluyendo a varias maquiladoras) la mayoría de estas empresas no modifican sus procesos productivos, no incorporan nuevas tecnologías y menos aún internalizaron costos ambientales. Mientras la multa no supere la ganancia, las empresas seguirán contaminando.

La gran apuesta es: cómo generar fuentes de empleo e impulsar la inversión cuidando y protegiendo el ambiente. Cómo hacer un uso racional de recursos, introducir nueva tecnología e impulsar la industria nacional. Cómo ampliar el derecho a saber y vigilar constantemente emisiones, desechos y posibilidades de reciclado. Al norte de nuestro país estos asuntos no se han cuidado, somos receptores de inversiones con una mano de obra sumamente barata y ofrecemos condiciones y legislación ambiental ampliamente laxa. Los problemas entre la industria y el medio ambiente se fincan en cuatro asuntos: financiamiento, sanción, monitoreo y derecho a saber, mientras no podamos resolver estos cuatro dilemas seguiremos dando aspirinas a un enfermo de cáncer.

Acuerdos, instituciones y actores

El primer convenio que México y Estados Unidos firmaron reconociendo los graves problemas ambientales de la frontera común fue el "Acuerdo de la Paz" en 1983, conjunto de pactos bilaterales firmado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la *Environmental Protection Agency* (EPA) en los que, por primera vez, se formaron grupos bilaterales de discusión y trabajo sobre diversos temas ambientales de la región. En 1992, a raíz de la posible firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio, se firma el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF) en él se incluye un apartado de prospectiva y planeación ambiental.

¹⁸ *Plan Integral de Ambiente Fronterizo*, U. S. EPA/SEDUE, 1992, III-20.

Posterior a este acuerdo, las presiones de grupos ambientalistas, en ambos lados de la frontera, exigen un acuerdo paralelo al TLC que incluya cuestiones ambientales. El Acuerdo Paralelo de Medio Ambiente pretende no sólo paliar la situación ambiental sino prevenirla. Sin embargo, este acuerdo se enfrentó a varios obstáculos: sólo las grandes empresas empezaron a incorporar programas ambientales, las pequeñas y medianas industrias carecían de financiamiento para iniciar reformas importantes en sus plantas productivas; el programa de prevención no contempló ni el reciclado de productos, ni la reconversión energética y menos aún el tratamiento y disposición final de desechos peligrosos, de igual manera, no se determinó la capacidad de soporte de la región, ni siquiera se establecieron vínculos entre recursos, población y ecosistema y generación de desechos y residuos tóxicos y peligrosos.

Como colorario de los Acuerdos Paralelos se crearon varias instituciones para atacar los diversos problemas ambientales de la región: El Banco de Desarrollo de América del Norte, la Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza y la Comisión para la Cooperación Ambiental (esta última conformada por Estados Unidos, Canadá y México). Instrumentos pensados para coordinar y captar fondos para la limpieza ambiental de la frontera, apoyar a las comunidades y ejecutar proyectos de infraestructura ecológica bajo el marco legal del TLC. El Banco se constituyó con recursos de hasta \$20 mil millones de dólares y con un monto inicial de \$100 millones de dólares, correspondientes a los gobiernos de México y de Estados Unidos, respectivamente. Su meta sería crear un fondo de acciones de hasta \$2 mil millones de dólares con capitales privados.^{19, 20} Mientras, la Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza surgió como órgano encargado de valorar proyectos ecológicos para la limpieza de la zona fronteriza, está integrado por representantes del gobierno y de la sociedad civil de ambos países.

Aún cuando, se ha gastado una importante suma de dólares en la conformación de estas instituciones, la realidad es que poco se ha lo-

¹⁹ Véase Albert Fishlow, Sherman Robinson y Raúl Hinojosa-Ojeda, *Proposal for a Regional Development Bank and a North American Adjustment Fund*, June 14, 1991.

²⁰ *U. S. Mexico Free Trade Reporter*, March 8, 1991.

grado avanzar frente al terrible daño ecológico de la región. Su función se ha restringido a construir infraestructura que atenúa la contaminación inmediata, pero no se plantean soluciones de largo plazo y menos aún proyectos de desarrollo sustentable, incorporación de tecnologías amables con el medio ambiente, nuevos patrones de uso energético, ecoturismo o reciclado. Es más, varios proyectos de infraestructura se han visto frustrados ante al terrible crisis económica que vivió nuestro país a finales de 1994.

En este marco nace el programa Frontera XXI, el cual pretende ser una nueva fase de planeación binacional y busca superar las deficiencias detectadas en el PIAF. El Programa generó amplias expectativas, pues se propuso incorporar avances en el censo de recursos, en el conteo *in natura* y en el ordenamiento y sistematización de la información ambiental fronteriza, ampliar los canales de participación y consultar regularmente a las comunidades, así como eliminar todo posible caso de racismo ambiental, de injusticia o inequidad.²¹

No queda duda que el Programa Frontera XXI representa un amplio avance, sin embargo, deja fuera del análisis a la industria maquiladora, pieza clave del deterioro ambiental fronterizo "...el Programa Frontera XXI, al igual que el resto de los acuerdos binacionales con Estados Unidos y de la misma forma que la legislación mexicana en materia ambiental, no consideran de manera explícita a la industria maquiladora de exportación como una de las principales fuentes de contaminación en la frontera norte."²² Frontera XXI no ataca la dimensión económica y tecnológica de la industria

maquiladora, sólo atiende los efectos ambientales y sociales que ésta genera. Programa que se convierte en un paliativo más, donde la búsqueda del desarrollo sustentable queda sepultada y sólo se fomentan planes / *band-aid* de limpieza e infraestructura ambiental.

Un ejemplo de esta situación es el informe del grupo de trabajo sobre desechos tóxicos del mencionado programa. En él se establece que la mitad de la industria maquiladora genera desechos tóxicos y no existen confinamientos para este tipo de basura a lo largo de la frontera, esta situación orilla a las empresas estadounidenses a regresar la basura tóxica a su país de origen. Por lo tanto, la recomendación de este grupo destaca que todos los estados del norte mexicano deberán contar con una infraestructura adecuada para el tratamiento, confinamiento y disposición final de estos desechos.

Tanto los acuerdos como las instituciones fronterizas que se encargan de la dinámica ambiental muestran serios problemas frente a la realidad compleja, multifactorial y altamente industrial de la región. La mayoría de ellas han actuado en marcos parciales, parchando accidentes, limpiando la frontera, sin poder elaborar planes y programas a largo plazo que enfrenten de raíz los problemas. Estas instancias carecen de una visión de prevención de cálculo de riesgos, no incluyen modificaciones radicales y hoy quedan en muchos sentidos rezagadas frente a la gran diversidad de actores sociales que cobran auge en la región.

El punto nodal de organización de nuevos grupos ambientalistas en la frontera compartida será la firma del TLC. A inicios de 1990, en Estados Unidos se genera un acalorado debate encabezado por grupos ambientalistas y diversos sindicatos sobre la pertinencia de la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con México. Estos grupos ponen en evidencia: el crecimiento anárquico de la población en la región fronteriza, la escasez de servicios adecuados, la deficiente recuperación de desechos sólidos en la industria maquiladora y las patentes repercusiones del deterioro ambiental en graves problemas de salud. La propuesta *polluter pays* y el movimiento *not in my backyard*,²³ aunados a

²¹ Los resultados de la puesta en práctica del Programa Frontera XXI son dispares. Mientras se generó el Sistema de Información Geográfica (GIS por sus siglas en inglés) elaborado entre la Universidad de San Diego, la Universidad Autónoma de Baja California y el Colegio de la Frontera que nos permite conocer recursos, industrias, contaminación y ONG que trabajan en la región; La Coalición de Salud Ambiental de San Diego-Tijuana ha utilizado datos del *Toxic Release Inventory* de la EPA para movilizar a ciertas comunidades frente a industrias contaminantes y la Comisión de Cooperación Ambiental en 1994 analizó un documento de transferencia de contaminantes de Canadá y Estados Unidos hacia México. Con lo cual la diversidad de temas e intereses quedan a la luz.

²² Alfie, M. y Luis Méndez, *Maquila y Movimientos Ambientalistas. Examen de un Riesgo Compartido*, UAM-A., CONACYT, Eón Editores, México, 2000, p. 136.

²³ La política *polluter pays*, o el que contamina paga fue iniciada en el periodo presidencial de Ronald Reagan

toda la serie de problemas de contaminación en la frontera son los signos de alarma que permiten iniciar las presiones de estos grupos a sus congresistas locales y el cabildeo en contra del TLC. Por otra parte, se dan una serie de contactos directos de asociaciones estadounidenses ambientalistas con grupos mexicanos para, unidos, proponer acuerdos paralelos al TLC con el fin de cuidar y respetar las condiciones ambientales y de trabajo. Los llamados temas paralelos, irrumpieron donde en un principio los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá plantearon un acuerdo estrictamente comercial.²⁴

A partir de la votación en el Congreso estadounidense y el triunfo arrollador del TLC impulsado por los republicanos, se fue gestando un clima político al interior de Estados Unidos que provocó que el presidente William Clinton se viera cuestionado por las bases demócratas que lo apoyaban en su mandato: sindicatos, ambientalistas y granjeros, mismos que desde entonces se han organizado, fortalecido y participado en acciones como las recientemente emprendidas en Seattle y Davos. La directora de Greenpeace, Barbara Dudley, apuntaba: “La batalla contra el TLC la ganamos en las calles, las granjas, en las fábricas y si nuestros representantes no pueden ver esto, si prefieren recibir favores más que votos, pues que se queden con los favores”.²⁵ Por primera vez, desde los años sesenta, la aprobación del Tratado de Libre Comercio en Estados Unidos abrió la puerta a una nueva serie de acciones que se han convertido en un fenómeno social de consecuencias mundiales.

En nuestro país, el proceso de la firma del Tratado fortaleció la organización de grupos manifestantes minoritarios que de alguna manera habían tenido una experiencia anterior (pequeños grupos, comunidades eclesiales de base, movimientos regionales, etc.). Estos grupos hallaron frente a la desprotección al traba-

y pretendía ser un mecanismo de solución a los problemas ambientales. El movimiento *not in my backyard* son grupos que se oponen al racismo ambiental y a la disposición final de desechos tóxicos en barrios latinos y afroamericanos.

²⁴ En rigor tampoco se trata de un acuerdo estrictamente comercial, sino un intento por facilitar la movilidad regional de los capitales.

²⁵ *La Jornada*, 18 de noviembre de 1993, Demos, México.

jo y al medio ambiente, un foro para acciones que dio pie a la toma de puentes internacionales y a la protesta directa ante los gobiernos mexicano y estadounidense. Por primera vez, grupos de la sociedad civil de ambos países se unieron ante un problema común. Las características que estas movilizaciones se destacan por ser: localistas, regionalistas-binacionales, con prácticas híbridas, multclasistas y valorativas, movilizaciones llamadas “cáchalo todo”.²⁶

Estos movimientos binacionales dieron pie al auge de organizaciones y redes de defensa ambiental que se han incrementado en número y acciones. Es necesario mencionar que el TLC fue el motor que impulsó nuevas identidades, interacciones sociales, cúmulo de experiencias, contacto entre grupos ambientalistas de la región, conocimiento de organizaciones y otros movimientos. Pero el éxito no hubiese sido posible, ni adquirido la magnitud alcanzada sin las repercusiones que el deterioro ambiental de la región ha causado a la salud y calidad de vida de los residentes de la región fronteriza. Un factor clave para los sectores mexicanos incorporados a estas redes fue la experiencia que los procesos de transición democrática y participación social provocaron en el norte del país. Así, la firma del TLC, las repercusiones del deterioro ambiental en la salud de la población y la transición democrática son tres elementos que han dado pie a estas novedosas movilizaciones y al nacimiento de organizaciones y acciones concretas.

El auge de estos grupos y redes, su acción política y sus diferentes propuestas enriquecen de manera sustancial la posibilidad que la sociedad civil tiene de enfrentar de manera novedosa la dimensión política. Ampliar este espacio conlleva a un mayor conocimiento sobre los problemas ambientales de la región, al fortalecimiento del derecho a saber, a la apertura de canales políticos para la intervención en la solución de problemas ambientales y al incremento de la participación, la negociación y la transparencia.

Cabe mencionar que no todas las acciones binacionales y las redes de defensa en la fron-

²⁶ Alfie, M., *...Y el Desierto se volvió verde. Movimientos Binacionales Ambientalistas*, UAM-A., UIA, Fundación Miguel Alemán y Eón Editores, México, 1998.

tera México-Estados Unidos son de la misma magnitud y fuerza. La permanencia, constancia y capacidad de cambio está ligada de manera directa con la forma en cómo cada estado de nuestro país ha vivido la transición política, así como de los contactos, experiencias e interacciones con grupos extranjeros y, sobre todo, la particularidad que el deterioro ambiental ha ocasionado. Así, en una región como Ciudad Juárez-El Paso la importancia de las acciones, respuestas y manifestaciones de la Sociedad Civil frente al deterioro ambiental serán constantes, permanentes y de gran fuerza, mientras en el caso de Matamoros-Brownsville las acciones sociales am-

bierno, ONG y grupos voluntarios. Entre ellas se encuentran: AIRESANO, Amas de Casa de Playas de Tijuana, Asociaciones de Ecología de Rosarito, *Center for U.S. Mexican Studies*, Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana, *County of San Diego Environmental Services Department*, El Colegio de la Frontera Norte, Grupo Ecologista "Gaviotas" A. C., Movimiento ecologista de Baja California, Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, *San Diego Audbon Society Sierra Club* y dos redes *The Southwest Network for Environmental and Economic Justice* y *Environmental Health Coalition*.²⁷

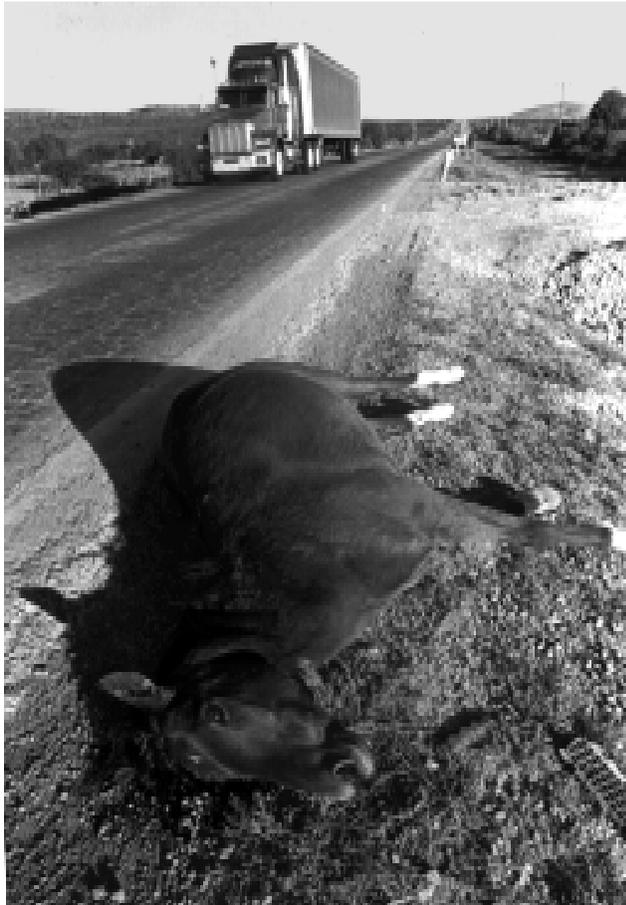


FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

bientalistas son reactivas, nacen y mueren rápidamente y no hay un seguimiento de casos ni una organización estable.

En la región de Tijuana-San Diego el número de grupos y acciones ambientales ha crecido de manera exponencial. Se tiene registro de más 35 organizaciones entre las que destacan: instituciones académicas, agencias de go-

En el de Matamoros las dos organizaciones sociales que abordan la problemática ambiental, son: la Comunidad Ecológica de Matamoros (CEM), pionera en la región y dedicada específicamente a la problemática ambiental; y La Pastoral Juvenil Obrera (PJO) que adopta últimamente la veta trabajo-salud-medio ambiente. Las dos organizaciones pertenecen a la Coalición Pro Justicia de las Maquiladoras, red de defensa a nivel trinacional, preocupada por temas ambientales y laborales.

En Ciudad Juárez- El Paso los grupos ambientalistas han estrechado lazos con *The Alert Citizens for Environment in Sunland Park* y el grupo *Sierra Blanca* frente a la pretensión de construir un basurero de desechos atómicos. Desde 1989 la Coalición Pro-Justicia de las Maquiladoras también trabaja en esta región y, en 1993, nace la Alianza Internacional Ecologista del Bravo, formada por organizaciones juarences y paseñas como el Consejo Ecológico de Ciudad Juárez, el grupo Sierra Blanca y el *Alert Citizens* de El Paso y *New Mexico*.

Existen en Juárez veintiséis organizaciones preocupadas por el medio ambiente y cuatro fundaciones: la Alianza Internacional Ecologista del Río Bravo, la *Southwest Organi-*

²⁷ Lara F., "Transboundary Networks for Environmental Management in the San Diego-Tijuana Border Región" en *Shared Space. Rethinking the U.S.-México Border Environment*, Center for U.S.-Mexican Studies, UCLA, San Diego, 2000, p. 181.

zing Project of Environmental Justice, FEMAP Foundation y The Cimarron Foundation.

El avance en la conformación de grupos ha dado lugar al establecimiento de redes de defensa que se dedican a brindar información, consulta y solución a problemas comunes en la frontera. Destacan por su acción aquellas situadas en la región de Ciudad Juárez/ El Paso y Tijuana/ San Diego. Como ejemplo se encuentra La Red Binacional que reúnen grupos de Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo León, entre ellos FEMAC, PROYDEA, A. C., cosyddhac, Bioconservación, Profauna, A. C., *Riverwatch Network*, y la contraparte norteamericana formada por *The National Audubon Society* de Brownsville, *The TX Organization for Endangered Species* de Austin, *The Sierra Club*, INFODEMA, *The Environmental Defense Fund*, *The Conservation Fund* y *The Texas Center for Policy Studies*.

Otro ejemplo interesante es la Red Fronteriza de Salud y Ambiente, con sede en Hermosillo, Sonora, que contempla entre sus miembros a Enlace Ecológico, A. C., *Border Ecology Project*, *Arizona Toxic Information*, Comité Cívico de Divulgación Ecológica y Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental. Entre los problemas que esta red ha tratado de resolver sobresalen las iniciativas para establecer sitios específicos para desechos peligrosos como: *Texcor*, la *Chemical Waste Management* y el sitio de desechos de bajo nivel radiactivo de Texas. Otro asunto que la red ataca es la construcción de una planta de carbón en el área del Parque Nacional *Big Bend* y la Sierra del Carmen. Además, esta red analiza iniciativas de la Comisión Fronteriza de Cooperación Ambiental, del Banco Norteamericano de Desarrollo, así como el manejo de los préstamos del Banco Mundial a México para resolución de problemas ambientales de su región.

La forma en cómo estas redes de defensa se han organizado es muy interesante, si nosotros analizamos de cerca su constitución nos damos cuenta que es a partir de problemas reales y concretos como los grupos se han constituido. Básicamente, tienen una organización laxa, horizontal y abierta que permite la discusión y el enriquecimiento de ideas. Sus acciones se concentran en información, recopilación de datos y resolución de problemas concretos, tienen canales abiertos de comunicación y sus

líderes están en contacto a los dos lados de la frontera.

En este sentido, podemos establecer que la globalización da lugar a nuevas organizaciones y movimientos sociales, éstos conjugan el panorama nacional e internacional para aprovechar el nuevo contexto como plataforma para extender y multiplicar la agilidad de sus acciones y generar espacios de lucha y poder.

La experiencia de dos culturas políticas distintas, la estadounidense y la mexicana, puede dar pie a experiencias novedosas en el campo de la acción política y sus resultados deben ser un foco de importante atención. La nueva organización que se está dando en nuestra frontera norte abre una posibilidad de enriquecer e incorporar soluciones a la dinámica ambiental. La formación de redes, en donde las universidades y los académicos tienen una labor fundamental junto con las organizaciones y grupos interesados, son un potencial fundamental para corregir los inciertos y riesgosos rumbos de la política ambiental.

Sólo a través del fortalecimiento de diferentes sectores de la sociedad civil puede construirse lo público, mientras este espacio esté cerrado, sea intocable e incuestionable, poco podremos hacer en contra del autoritarismo político y la posibilidad de concretar con estudios claros, específicos y concisos el llamado desarrollo sustentable.

Las redes ambientales tienen todo el potencial para transformar las formas de hacer política y amortiguar, en la medida de lo posible, los riesgos de un proceso de industrialización que ha provocado incertidumbre y contingencia, pero también tienen que empezar a ejercer formas novedosas de solución a problemas, negociaciones directas, consultas con expertos y un amplio criterio para buscar canales de comunicación.

La globalización puede llegar a crear un amplio marco de nuevas negociaciones, normas y legislación, donde nuevos actores sociales surgen en un contexto acelerado de industrialización, deterioro y riesgo. En última instancia lo que está en juego con las nuevas formas de hacer política y la infinidad de actores, identidades y movimientos que hoy son propios de una modernidad distinta.

La economía regional del estado de Puebla en los umbrales del nuevo milenio¹

Rafael Moreno G.**

Julián Ortiz D.**

Rogelio Castellanos V.***

En los umbrales del tercer milenio la economía poblana enfrenta retos irrenunciables que el Estado y la sociedad civil deben afrontar si se pretende consolidar avances, solucionar problemas y reorientar derroteros hacia horizontes de mayor democracia y justicia social. Es pues, el momento en que se impone hacer un balance detallado de la estructura y la trayectoria de nuestra economía regional con miras a evaluar con seriedad la pertinencia de las políticas económicas estatales. La conveniencia de ese balance, el cual debe ser a la vez positivo, crítico y fundamentalmente propositivo, se enfatiza al calor de la coyuntura preelectoral que hoy vivimos y dada la diversidad de ofertas programáticas que en ella se dirimen. Por lo demás, Puebla es un escenario privilegiado para replantear el debate nacional sobre los efectos que ha producido la política económica de los últimos tres sexenios fuera del marco de generalidades simplistas en las que en los últimos tiempos se ha empantanado.

La reciente presentación del primer informe anual de labores realizado por el Gobernador Constitucional del Estado en un documento cuyos principales ejes son precisamente los temas de desarrollo económico, progreso social y desarrollo regional, nos brin-

da una oportunidad inmejorable para proponer un estilo de lectura de la realidad estatal que quiere evitar la reiteración de lugares comunes y/o de preconcepciones ideológicas de cualquier signo por la vía de emprender un "análisis concreto de situaciones concretas".

Trayectoria temporal de la producción en términos reales

Contextuada nacionalmente, la dinámica económica poblana resalta de una manera muy clara. En efecto, se puede comprobar que durante el periodo 1988-1999 la producción de este estado experimentó un crecimiento del orden de 54.4% en términos reales, mientras

* Profesores-investigadores del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco.

*** Contador público, servidor público del Gobierno del Estado de Puebla.

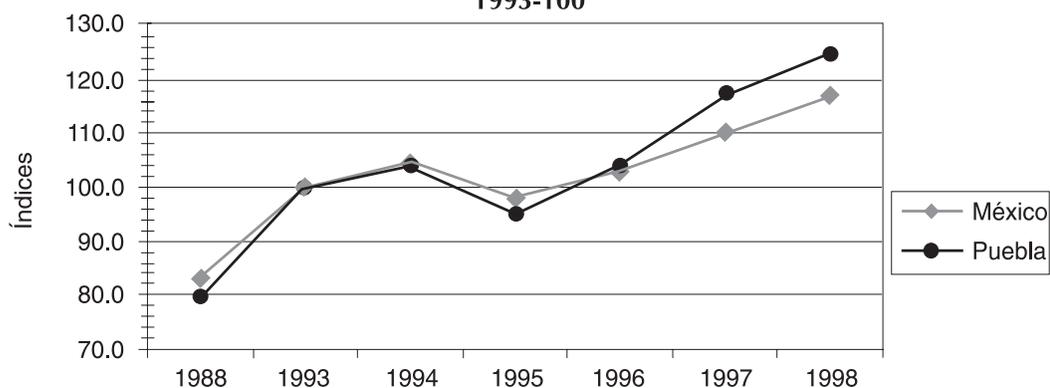
¹ El presente trabajo se fue desarrollando durante el año de 1999 y es resultado de una investigación en proceso efectuado al amparo del proyecto *Geografía Económica y estudios regionales* registrado en el Área de *Estado y Política Económica* del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (No. de registro ante Consejo Divisional).

que el país en su conjunto creció casi diez y medio puntos porcentuales menos (44%); ello representó una tasa de crecimiento promedio anual de 4% para Puebla, superior al 3.4% que se observa para el caso nacional.

Una imagen de la trayectoria temporal en términos reales del Producto Interno Bruto Estatal a “valores básicos” para los años 1988-1998, se muestra en la gráfica 1, donde —para facilitar el análisis— se expresan las cifras del Producto Interno Bruto nacional y estatal como índices de volúmenes físicos.

- La economía poblana resultó más afectada que la nación en la evolución de su tendencia por la crisis de 1994, pero, a la vez, tuvo una tasa de recuperación mayor. Esto muestra que en el pasado reciente Puebla recibió un mayor impacto relativo de las fluctuaciones cíclicas financieras y políticas que alteraron la economía nacional. Así, pareciera que Puebla es más sensible a las perturbaciones y movimientos coyunturales, pero también que es capaz de recuperarse con mayor rapidez.

Gráfica 1
México: Índices de Volumen Físico del PIB, 1988-1999



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Cuadro 1.

Las cifras que dan origen a la gráfica anterior y las tasas de crecimiento de las mismas se pueden ver en el cuadro siguiente.

Como puede comprobarse, resaltan allí, entre otras características, tanto la similitud en cuanto tendencia y puntos de inflexión de las series nacional y estatal, como el cambio en la intensidad con la que se comporta el PIB estatal a partir del quiebre de 1995. En ese último aspecto, es claramente apreciable la propensión progresiva de la serie del PIB estatal.

Inicialmente, dos apreciaciones se pueden formular con respecto a la información anterior:

- Existe una estrecha correlación entre los comportamientos globales del PIB nacional y estatal, lo que sugiere que en el ámbito macroeconómico, ambos parecen gobernados por fuerzas análogas, lo cual se explicará y precisará cuando se examinen estructuras y tendencias más desagregadas y específicas.

Cuadro 1
México y Puebla: Índices de volumen físico y coeficientes de variación total y anual promedio del producto interno bruto,² 1988-1998

Periodo	Índices de volumen físico del Producto Interno Bruto		Variación total respecto al año de 1988		Tasa de crecimiento anual promedio con respecto a 1988	
	México	Puebla	México	Puebla	México	Puebla
1988	83.0	79.6	-	-	-	-
1993	100.0	100.0	20.4	25.6	3.8	4.7
1994	104.4	103.9	25.8	30.4	3.9	4.5
1995	98.0	95.3	18.0	19.7	2.4	2.6
1996	103.0	104.1	24.1	30.7	2.7	3.4
1997	110.0	111.6*	32.4	40.1	3.2	3.8
1998	115.3	117.6*	38.8	47.8	3.3	4.0
1999	119.5	122.6*	44.0	54.4	3.4	4.0

*Cifras estimadas con base tanto en la correlación secular del comportamiento de la Serie del PIB de Puebla con las cifras nacionales, como en la tendencia de las trayectorias temporales de la serie estatal.

Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa*, México, 1999, INEGI, México, 1996.

Trayectoria del nivel estatal de empleo

La proposición central de la macroeconomía moderna es que el crecimiento del producto *determina* la expansión del empleo. En efecto, se sabe desde Keynes y Kalecki que a corto plazo la *demanda efectiva* fija el nivel de producción de equilibrio y que éste, a su vez, determina el nivel o volumen de ocupación. De manera que sólo el crecimiento de la producción real es capaz de asegurar un incremento efectivo y sostenido del nivel de empleo.³

Y en efecto, así ocurrió tanto en el país como en estado el entre 1990 y 1998.⁴ Según esas estimaciones oficiales, en dicho periodo, la *población económicamente activa ocupada* creció en Puebla en 67.8%, lo que representa una tasa anual promedio de 6.7%.⁵ Como consecuencia de ello, la tasa de desocupación abierta pasó de 2.5% en 1990 a 1.4% en 1998. La PEA ocupada nacional creció a tasas ligeramente menores: 63.9% en total, lo que equivale a una tasa media de 6.4%, pero con una

² Nota: Para las series del PIB se toma la variable "Valor Agregado Bruto en valores básicos" (VAB) porque el INEGI así lo hace. La diferencia entre ésta y el PIB "a valores de mercado" son los «Impuestos indirectos netos de subsidios». Ese procedimiento parece pertinente porque lo que para la contabilización de la producción aportada por cada entidad se debe hacer abstracción de los mecanismos de tributación indirecta y de su parcial redistribución vía subsidios. La adición de ese saldo al Valor Agregado de las distintas entidades de la República afecta diferencialmente a las mismas y modifica, por tanto, las configuraciones estructurales de la producción.

³ Cfr. J. M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.- México, FCE, 7ª ed., 1965.

Ver también M. Kalecki. *Teoría de la dinámica económica*.- México, FCE, 1956.

⁴ Con respecto a este último año se dispone de información sobre la PEA gracias a la ya citada *Encuesta Nacional de Empleo. Puebla* publicada por el INEGI y la STPS en 1999.

⁵ Cfr. INEGI, *X Censo general de Población y Vivienda, 1990*.

INEGI-STPS, *Encuesta Nacional de Empleo, 1998: Puebla*. Ags. Cals., 1999.

Cabe la observación de que hay otras fuentes que confirman ampliamente lo que la *Encuesta* indica; por ejemplo: los *Censos Económicos* de 1988 registran un aumento del orden de 30.1% en relación con 1993. La tasa de crecimiento de los asegurados permanentes y eventuales en el IMSS fue del % en el periodo de enero de 1990 a junio de 1999.

tasa de desempleo abierto de poco más del 2.3% de la PEA nacional total.⁶

Examinamos ya la trayectoria de la producción en términos reales y comprobamos que Puebla se caracteriza por un ritmo de expansión sostenido de magnitud relevante. Las cifras de la evolución de la PEA ocupada poblana de 1990 a 1998 son las siguientes:

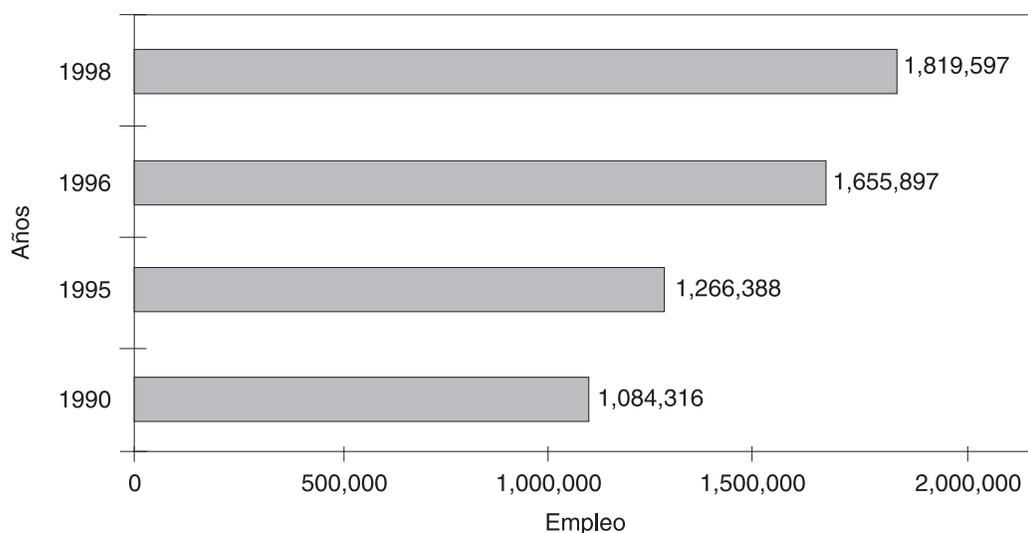
Desde una perspectiva macroeconómica es importante hacer notar que en Puebla la variación anual media asociada a las cifras anteriores (6.7%), es superior en más de dos puntos porcentuales a la variación anual promedio de la producción que ya examinamos (4%) y que equivale a más del triple de la tasa de crecimiento demográfico anual medio del mismo periodo (2.1% según COESPO 1.9% según la Encuesta Nacional de Empleo del INEGI). Por ello, parecen evidentes dos conclusiones:

- El crecimiento económico ha tenido en Puebla un *fuerte efecto multiplicador sobre el empleo global*, y no una tendencia a la disminución de su volumen, como se piensa que es el caso dominante de otras economías regionales. Dicho de otro modo: el "modelo" de desarrollo económico poblano *no* tiene la característica de agudizar el desempleo, *pese a que el motor de su crecimiento está radicado en sectores con tecnología de punta y altos volúmenes de capital*.
- Por otra parte, como la economía poblana ha crecido en términos reales *simultáneamente* por el lado del empleo y por el lado del producto —y como la variación anual media de éste es de más del doble de la población total—, se puede afirmar que entre 1990 y 1998 se registró un *crecimiento de los ingresos reales percibidos por la población trabajadora* y también un *incremento efectivo del ingreso per cápita* de la población total, con todas las implicaciones positivas que ello puede representar.

El problema, sin embargo, es que las propiedades estadísticas posicionales de una

⁶ *Ibidem*.

Gráfica 2
Puebla: Población Económicamente Activa Ocupada total
1990-1998



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del INEGI:

- X Censo General de Población y Vivienda, 1990.
- Censo de Población y Viviendas, 1995.
- Encuesta Nacional de Empleo. Puebla, ediciones de 1996 y 1998.

variable sólo constituyen una abstracción de promedios y tendencias que *no* se aplican por igual a todos sus componentes. Dicho de otro modo, un brillante “*performance*” macroeconómico puede sin duda ocultar una abigarrada y hasta contradictoria diversidad de realidades microeconómicas y microrregionales. Habrá por tanto que examinar la *dispersión* de las series, y con ello las desigualdades y asimetrías sociales, regionales y funcionales porque se puede suponer que es ahí donde se encuentra el “reverso de sombra” de los promedios ya especificados.

Pese a todo, hay que concluir con objetividad en que el comportamiento macroeconómico expresado en las tendencias de las variables agregadas de producción y empleo, revelan una economía poblana pujante y vigorosa que paulatinamente ha permitido la elevación sostenida del producto, del empleo y del ingreso *per cápita*. Sin duda: es esta característica —aún no distribuida de manera cabalmente equitativa, como veremos después— el eje de las *fortalezas* estatales y el posible motor de las *oportunidades* de desarrollo futuro de la entidad.

Hacia una etiología de las fortalezas económicas estatales

¿Cuáles son las raíces de la vitalidad de la macroeconomía poblana? Desde luego, a tal interrogante se podría responder de inicio que es la resultante de destacadas ventajas de localización y de infraestructura; factores evidentes ya desde un remoto antaño, pero que se fueron profundizando y acentuando al paso del tiempo merced a un encadenamiento de una serie de pertinentes decisiones político-administrativas. Y, sin duda, esa respuesta no carece de razón, pero sólo capta *parte* de la singularidad poblana porque a tales “ventajas comparativas”, se suma el *profundo proceso de reconversión productiva y comercial* que esta entidad ha experimentado desde fines de los años ochenta. Es ese proceso el que ha *redefinido* el modo específico en el que la economía regional —y de manera especial, la industria manufacturera de punta— se articula con el sector externo de la economía nacional. En relación con esto último, hay dos datos que resultan particularmente reveladores:

- Según estimación de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado⁷ basada en cifras de la SECOFI,⁸ durante el año de 1999, Puebla fue la entidad que generó el *superávit* comercial más alto en todo el país.
- En lo que a monto de las exportaciones respecta, ocupó el quinto lugar nacional, superando ahora holgadamente a estados que tradicionalmente la precedían en esa actividad. En el periodo referido, el estado aportó el 17.3 % de las exportaciones totales del país, sólo siendo precedida por el D.F., Baja California, Chihuahua y Guanajuato (claro que en las tres últimas entidades mencionadas el peso relativo de las maquiladoras sí parece dominante).⁹

Esos datos nos permiten comenzar a fundamentar el siguiente diagnóstico: en la pasada década, aprovechando óptimamente las oportunidades de la apertura reciente, Puebla fue capaz de desarrollar un modelo económico *sui generis* en el que su *sector industrial manufacturero de exportación* se ha constituido en el *eje dinámico e integrador de la economía estatal*. Lo notable de ese modelo no es sólo su aportación privilegiada al sector externo de la economía nacional, sino principalmente a que se trata de un modo de inserción en los mercados exteriores que:

- privilegia la actividad exportadora de *bienes finales manufacturados*: alrededor del 70% de las exportaciones totales se reportan como este tipo de bienes,

⁷ Dato proporcionado por el Gobernador Melquiades Morales Flores en su *Primer Informe de Gobierno*, Cfr. Pp.138-139.

⁸ SECOFI, Sistema general de Información Comercial de México (SICMEX)

⁹ De paso se puede añadir que las entidades que ocupan los lugares inmediatamente siguientes son Nuevo León y Coahuila; sin embargo, hay que consignar que cada uno de esos estados aportó menos de la mitad de lo exportado por Puebla, y que —a diferencia de nuestra entidad— los modelos exportadores de dichas entidades norteamericanas están asociados a balanzas comerciales todavía deficitarias.

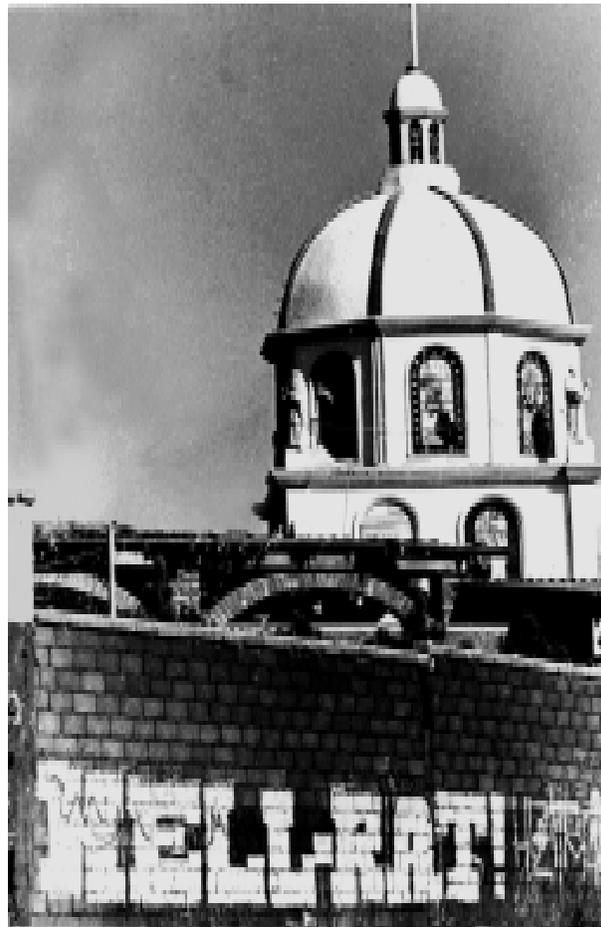


FOTO: ROBERTO CÓRDOVA

- de la totalidad de sus empresas exportadoras, el 81.2% se clasifican como productoras, sólo el 10.5% son maquiladoras y 8.3% son comercializadoras¹⁰ (se trata pues de un modo de articulación, por tanto, no conceptuable como un “modelo” predominantemente maquilador)
- a diferencia de otros estados de la República, se caracteriza por contar con un sector externo que presenta una *Balanza Comercial superavitaria* en forma tendencialmente creciente (ver gráfica 5 y *Supra* 1.4) y que
- está generando *profundos efectos multiplicadores y de arrastre económico* sobre el conjunto de la economía regional, efectos que están *rearticulando las cadenas productivas regionales* que habían languidecido durante los ochenta como consecuencia de la contracción del

¹⁰ Fuente: Bancomext: DIEX.

mercado interno nacional y regional (por tanto, estamos muy distantes de un “modelo de “enclave”¹¹).

Se trataría entonces de un “modelo viable” a mediano y largo plazos en la medida en la que no autogenera desequilibrios externos y también porque su eje dinámico está integrando, directa o indirectamente, a un considerable número de ramas de actividad económica en calidad de abastecedoras —de insumos, de bienes de capital y de bienes salario— las que, a su vez, impactan a otras ramas y sectores, generándose así un “círculo virtuoso” que está en la base de su “éxito” macroeconómico y cuyos alcances poco se han intentado precisar.

El peso del sector externo en la economía poblana contemporánea

Es bien sabido que desde la apertura económica y comercial, pero sobre todo desde la vigencia del TLC, el sector más dinámico en México es precisamente el sector exportador. Sin embargo, en Puebla las cifras son verdaderamente espectaculares, lo que es síntoma del carácter peculiar que presenta el fenómeno en nuestro contexto regional. En efecto, la tasa de crecimiento de las exportaciones poblanas en términos reales para el periodo 1993-1998 es del orden de 1,529.2% (!), magnitud que representa una tasa promedio anual de 171.5%. Ambos porcentajes simplemente no tienen parangón en el escenario nacional (Véase gráfica 5). Y se puede abundar más: el saldo que registra nuestra Balanza Comercial no sólo tiene una tendencia crecientemente positiva, sino que su *superávit* es capaz de contrarrestar holgadamente los *déficit* que registran las Balanzas Comerciales de entidades otrora “Mecas” del éxito industrial.¹²

¹¹ Modelos caracterizados por el empleo intensivo de mano de obra barata y por su bajo impacto dentro de las regiones en que se “enclavan”. Generalmente los enclaves se abocan a la producción ya de bienes primarios, ya de materias primas o insumos que inician y/o terminan su procesamiento en otros espacios productivos. Ejemplos de esos modelos son las “economías de plantación” y, desde luego, el modelo maquilero tradicional.

¹² Por ejemplo, Nuevo León cuyo *déficit* creciente pareciera confirmar que esa entidad no supera aún las

La gráfica 5, nos muestra el *superávit* ascendente que presenta la balanza comercial poblana motivado por la característica de que el incremento de las exportaciones poblanas es considerablemente mayor que el de sus importaciones. Permítasenos reiterar que la tendencia positiva del saldo de la balanza comercial de Puebla es la más vigorosa de todo el país.

Lo anterior indica que el propio sector exportador del estado puede autofinanciar sin dificultades el componente importado de las exportaciones que genera y que, por tanto, *la viabilidad del modelo no está comprometida al mediano y largo plazos*, al menos por lo que se refiere a un eventual autoestrangulamiento de la Balanza Comercial (problema que ha sido uno de los blancos predilectos de las críticas a la apertura inducida por la política económica nacional).

Por si lo anterior fuera poco, la balanza de capitales es también considerablemente superavitaria. Destaca el crecimiento que tiene la inversión extranjera directa (IED), la cual evoluciona favorablemente a partir de 1993: de 53, a 170, 168, 320, 852 y 632 millones de dólares, respectivamente. En promedio los principales sectores que han captado esta IED son: automotriz y autopartes (86.23%), químicos (3.23%), confecciones (2.98%) y textil (2.69%). El 4.89% restante se reparte entre las industrias eléctricas, alimentos y servicios. Durante 1999 la IED se duplicó respecto de la registrada el año previo captándose 128.9 Millones de dólares los cuales impulsaron 22 nuevos proyectos y generaron 10,466 nuevos empleos directos; las ramas de destino de ese fondo fueron: textil (40%), autopartes (29%), electrónica (15%), metalmecánica (13%) y muebles (3%).¹³

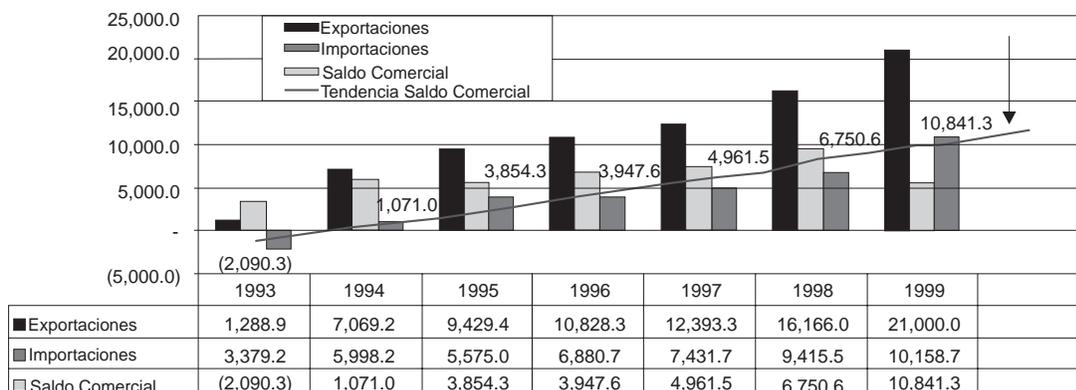
La imagen de la balanza comercial del estado es la siguiente:

En contraste, la variación de las exportaciones nacionales durante el mismo periodo fue del 120.5% (lo que significó un crecimiento promedio anual de 17.1%), tasas que en sí, a pesar de ser muy altas, sólo representan alre-

limitaciones asociadas al modelo industrial dominante en un periodo previo.

¹³ Para 1999 son cifras preliminares cuya *fuentes* es la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Puebla con información de las empresas.

Gráfica 3
Puebla: Balanza Comercial en términos reales, 1993-1998
 (Millones de pesos de 1993)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de SECOFI.¹⁴

dedor del 8% de las poblanas (ver cuadro 2). Por lo demás, como ya se dijo, en el caso nacional sí se observa una característica que ha sido uno de los blancos predilectos de las críticas contra el TLC: en el país como conjunto la componente importada de los insumos y bienes de capital empleados en la producción de bienes exportados *sigue siendo muy alta* y, en consecuencia, el saldo de la balanza comercial no ha logrado alcanzar niveles superavituos de manera sostenida.

Por otra parte, el *peso específico* de las exportaciones y del saldo comercial dentro del PIB total es proporcionalmente mayor pues, mientras las exportaciones totales del país como porcentaje del PIB nacional en 1998 alcanzó el 31%, las exportaciones poblanas en el mismo año representan el 45% del PIB estatal. Toda vez que más del 70% de los insumos del sector exportador poblano se generan en el mercado interno (y predominantemente *dentro* de la propia economía de la entidad), el impacto que la actividad exportadora tiene sobre la economía regional es verdaderamente descomunal. Lo anterior se acentúa por el hecho de que el mercado interno (regional) de bienes de consumo se ve fuertemente reforzado por el empleo directo e indirecto generado por la exportación, el cual ha seguido una trayectoria creciente, aunado al hecho de que los salarios pagados por las empresas exportadoras

¹⁴ Citadas por el Gobernador Melquiades Morales Flores en su *Primer Informe de Gobierno*.

Cuadro 2
México: Balanza Comercial, 1989-1998
 millones de pesos a precios de 1993

Año	Exportación de bienes y servicios	Importación de bienes y servicios	Saldo comercial
1993	191,539.9	240,859.1	(49,319.1)
1994	225,631.0	292,048.3	(66,417.3)
1995	293,757.6	248,120.3	45,637.3
1996	347,312.4	304,900.7	42,411.7
1997	384,870.7	374,431.7	10,439.0
1998	442,284.3	427,591.7	(5,308.4)
Δ% 93-98	125.5%	77.5%	89.2%
Variación anual Prom.	17.1%	12.2%	13.6

Fuente: E. Zedillo, *Quinto Informe de Gobierno, 1999-Anexos*.

son los más altos del estado.¹⁵ Las cifras nacionales son las siguientes:

¹⁵ Por cierto que ésta parecería ser *otra característica diferencial del modelo poblano* con relación a las entidades de la franja fronteriza norte en las que el sector exportador también tiene un peso muy importante. La especificidad deviene de la *distancia* de los consumidores poblanos con respecto a los centros productores y comercializadores norteamericanos. En efecto, en una medida muy importante, los empleados de las empresas asentadas a lo largo de la frontera se abastecen cotidiana, semanal y mensualmente de alimentos, ropa, electrodomésticos, automóviles, etc. en las localidades vecinas a los grandes centros maquiladores (por ejemplo: San Diego, El Paso, Nogales-Arizona, Mc Allen, etc.). Por ello, buena parte de la derrama económica correspondiente a los salarios pagados por esas empresas retorna a la economía norteamericana por esta vía. En Puebla, en cambio, los salarios pagados por el sector exportador y por las ramas que lo abastecen se gastan

El peso de las exportaciones en el Producto Interno Bruto estatal y nacional se puede ver en el cuadro 3.

Cuadro 3 Puebla: PIB y exportaciones, 1993-1998 Cifras reales en millones de N\$ de 1993					
Año	Producto Interno Bruto	Exportaciones	Saldo comercial	Exportaciones y saldo comercial como porcentajes del pib	
	Y	X	(x-m)	x/y	(x-m)/y
1993	N\$37,336	N\$1,289	N\$(2,090)	3.5%	-5.6%
1994	N\$38,783	N\$7,069	N\$1,071	18.2%	2.8%
1995	N\$35,595	N\$9,439	N\$3,854	26.5%	10.8%
1996	N\$38,860	N\$10,828	N\$3,948	27.9%	10.2%
1997	N\$41,664	N\$12,393	N\$4,962	29.7%	11.9%
1998	N\$43,939	N\$16,166	N\$6,751	36.8%	15.4%
1999	N\$45,908	N\$21,000	N\$10,841	42.7%	23.6%
Variaciones %:					
1993-1998 Promedio anual	23.0%	1,529.2%	418.7%	1,207.5%	
	3.5%	171.5%	86.4%	53.4%	

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de:

- Serie del pib: inegi, *Sistema de Cuentas Nacionales y proyecciones* propias para los años 1997-99.
- Series de Comercio exterior: Gobierno del Estado de Puebla, *Primer Informe de labores 2000*.

La imagen de esos comportamientos se puede ver en la gráfica siguiente:

La comparación de los comportamientos nos permite hacer notar que mientras que la trayectoria nacional pareciera haber alcanzado un techo, la serie poblana pareciera haber cobrado un mayor ímpetu en los últimos años, lo que hace pensar que la entidad está capitalizando ya esas "ventajas comparativas" de las que la mayoría de las entidades (y acaso el país como un todo) carecen. Se impone entonces la necesidad de examinar con más cuidado las características del sector exportador poblano y el modo en que éste se articula con el resto de la economía regional.

predominantemente en el mercado interno regional, lo que, como veremos, explica en buena medida la relevancia del Sector Agropecuario comercial, de los subsectores poblanos abocados a la producción de "Alimentos, bebidas y tabaco", de "Textiles" y de las Ramas y Clases de Actividad Económica que producen bienes de consumo final. Explica también parte de la relevancia del "Comercio al por menor" y de los Servicios privados.

El sector estratégico del crecimiento: demanda agregada por objeto del gasto y el sector manufacturero de exportación en la macroeconomía poblana actual

Se ha planteado en el punto anterior la hipótesis del cambio institucional y de la inserción exitosa al mercado externo como elemento explicativo del nuevo ciclo de expansión de la economía poblana. Busquemos en él la esfera de la producción que otros elementos explican dicho cambio.

Los *Censos económicos* de 1975, 1980 y 1985 revelan una economía estatal en la que la industria manufacturera ya tenía un lugar preponderante. Según información de los *Censos Económicos*, en 1985 este sector generaba la cuarta parte del valor agregado no agropecuario, aunque su influencia y capacidad de arrastre era mucho mayor. Al final del periodo, el sector manufacturero con sólo 17% del total de los establecimientos censados en la entidad generaba el 48% del empleo y el 60% de los ingresos y de los gastos totales. Las cifras son elocuentes respecto de qué sector económico marcaba ya entonces la pauta en el desarrollo de la entidad. Indudablemente, desde entonces y hasta hoy, la industria manufacturera es el sector que comanda el desarrollo económico regional.

Por lo tanto, el hecho relevante en Puebla con respecto a su cambio institucional, no se encuentra en un nuevo sector motor del desarrollo, sino en el *cambio estructural* que éste presenta, mismo que, a su vez, promovió cambios decisivos en el resto de la economía. Inicialmente, antes de la crisis de 1994, el cambio estructural parecía poder explicarse por un efecto de la terciarización; pero a partir de la crisis financiera de ese año se modifica la naturaleza de su dinámica. Y es que partir de ahí, de nueva cuenta, el sector manufacturero vuelve a apuntalar el cambio estructural de la entidad.

Conviene reexaminar aquí las tendencias que siguen el PIB nacional y el PIB estatal comparando ahora las trayectorias específicas de los sectores manufactureros nacional y estatal (véase cuadro 4).

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del cuadro 3.

Cuadro 4 México y Puebla: Producto Interno Bruto Total y manufacturero, 1988-1993 Miles de pesos a precios de 1993						
Año	Producto Interno Bruto		Participación relativa	Producto Interno Bruto manufacturero		Participación relativa
	México	Puebla		México	Puebla	
1988	958,759,716.01	29,130,178.32	3.0	178,416,074.00	5,852,047.23	3.28
1993	1,155,132,188.00	37,336,166.00	3.23	219,934,044.00	7,957,112.00	3.62
1994	1,206,135,039.00	38,783,127.00	3.22	228,891,644.00	8,505,032.00	3.72
1995	1,131,752,762.00	35,594,999.00	3.15	218,438,446.00	7,655,508.00	3.50
1996	1,190,007,100.00	38,859,876.00	3.27	241,385,700.00	9,202,612.00	3.81
1997	1,270,256,400.00	41,664,412.00	2.28	265,174,600.00	11,004,745.90	4.15
1998	1,331,494,600.00	43,939,321.00	3.30	284,837,800.00	11,963,187.60	4.20

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, México. Para 1997 y 1998 las cifras estatales fueron estimadas por el modelo ya antes aludido.

El PIB manufacturero tiene mayor importancia en la formación del ingreso estatal que en el nivel nacional. En la tendencia global, este cambio revierte el estancamiento que se evidenciaba en el periodo 1975-1985, cuando el PIB estatal, y particularmente el manufacturero, parecían haber llegado a un techo. Como puede observarse en la gráfica 5, a partir de 1988 y de manera más clara desde 1993 se verifica un quiebre evidente. El cambio institu-

cional tiene dos momentos, el contexto de apertura hacia el GATT y la integración al TLC, ambas tienen respuesta entre los empresarios poblanos.

Para explicar nuestro punto de vista con respecto al impacto de la apertura comercial, podemos encontrar varias líneas de causalidad. Existen factores extraestatales ligados a la política económica que vale la pena especificar

para el periodo. La crisis heredada con la que inicia Miguel de la Madrid su gestión y que da término a la política neoestructuralista de los años setenta; es decir, a la situación de atonía posterior a la expropiación bancaria y al infructuoso experimento del control de cambios: los proyectos de estabilización, la caída del precio del petróleo, las secuelas económicas —pero sobre todo sociales— del temblor de 1985 y el *crack* bursátil; explican de conjunto el ciclo de la espiral inflación-devaluación que frenó el proceso descrito, al menos durante el periodo 1982-1987. Ahora bien, vistos con más detalle, estos hechos eran consecuencias y no las causas de la crisis.

El cambio en la política económica a partir de 1986, la transformación institucional que le acompaña en materia económica, el programa de estabilización heterodoxa conocido como *Pacto*, la introducción de condiciones de competencia y los requerimientos de competitividad y eficiencia, dieron marco a una nueva situación: las empresas se encontraron frente a la disyuntiva de ingresar al mundo global o cerrar.

La especificación poblana de esas tendencias nacionales fue peculiar y es interesante intentar una explicación macroeconómica de ello. La proposición central que constituye a la macroeconomía moderna es que la *demanda efectiva* es la variable que determina el nivel de producción (oferta) y que éste, a su vez, deter-

mina el volumen de ocupación. La “ecuación fundamental” de esta teoría es la siguiente:

$$y = c + i + g + (x - m)$$

El miembro izquierdo de la primera ecuación (y) representa el nivel de producción real (en nuestro caso el PIB en términos reales) determinado por el volumen de la demanda efectiva (segundo miembro de la ecuación), cuyos componentes son:

- c : que representa al consumo privado interno
- i : que es la inversión bruta (privada y pública)
- g : que es el gasto público corriente
- x : son las exportaciones
- m : son las importaciones
- $(x - m)$ representa el saldo de la balanza comercial o “saldo de la cuenta corriente”.

Durante el desarrollo estabilizador la fuente del crecimiento estatal estuvo ligada a la dinámica de la inversión pública, del gasto público corriente y de la demanda interna de bienes de consumo (predominantemente de los sectores agropecuario, manufacturero y comercial), es decir, a los componentes c , g y la parte pública de i . La inversión privada respondió con intensidad a ese impulso y a toda la estrategia de fomento que el Estado puso en marcha desde la segunda mitad de los sesenta. Cuando el viejo modelo entró en crisis, la inversión y el gas-

to público debieron abatirse y la inflación erosionó gravemente los ingresos de la población y con ello su capacidad de consumo. Por lo tanto, *los componentes de la demanda agregada que antes eran el motor del crecimiento se colapsan sincrónicamente* y la expresión de ello fue el sensible declive de los ritmos de la expansión económica estatal (naturalmente, ello mismo ocurrió para el país como un todo). En ese escenario, la capacidad estatal para reactivar a aquellos componentes de la demanda era muy pequeña porque había limitaciones estructurales de diversos órdenes: financieros, políticos, tecnológicos, etc. Los esfuerzos de los sexenios 70-76 y 76-82 sólo agravaron la crisis del viejo modelo, como fue evidente después. Así, no quedaba más que apostar al impulso del sector exportador con la expectativa de que el impacto de ello se tradujera en un saldo comercial creciente, capaz de reactivar por esa vía a la demanda efectiva y, por tanto, a la producción y al empleo. Es ésta, la lógica que orienta las acciones de política económica a partir del gobierno de Miguel de la Madrid.

Puebla estaba especialmente dotada para aprovechar desde temprano las *oportunidades* que se abrieron al sector exportador porque sus “ventajas comparativas” desde los sesenta no sólo eran de carácter locacional y de infraestructura, sino que en la entidad (segunda mitad de los sesenta) se había dado asentamiento a diversas empresas con tecnología de punta, vínculos internacionales estrechos, y cuyos tamaños de planta —originalmente calculados para abastecer al mercado interno más dinámico de la década de los sesenta— resultaban ahora sobrados ante el declive de dicho mercado.

En ese escenario, los diferentes actores poblanos optaron por asumir el reto de la apertura comercial, y fue así como la entidad, no sin costos sociales, emprendió el camino de la transformación y fue tomando riesgos. Este cambio institucional que cala en el comportamiento empresarial y en la ciudadanía poblana, vale considerarlo como un conjunto de factores internos de la transformación.

Lo que se observa en Puebla es la elevada capacidad de adaptación a la nueva política económica promovida por el estado a partir de esta década. En materia económica, la apertura, el TLC y la diversificación institu-

cional de los mercados mundiales, consolidaron los comportamientos competitivos en el sector que ahora explica su dinámica: el manufacturero exportador.

La conclusión parece casi evidente: los cambios en la estructura económica del estado muestran que su sector manufacturero, en comparación al comportamiento nacional, se ha acomodado más a la reestructuración productiva industrial. Finalmente, vale la pena resaltar que esta situación puede evidenciarse por el papel que el mismo sector juega en el cambio estructural nacional. La gráfica 5 es contundente, 1993 marca un rompimiento, ya no en la tendencia, sino *en la estructura del sector manufacturero*, el cual asume un papel central como *motor y ordenador* del desarrollo.

Pero quedan varias interrogantes. Si la economía poblana tendía al estancamiento con el agotamiento del anterior modelo dominante y si su reinserción al mercado externo la ha reactivado, entonces y para efectos de determinar con precisión la naturaleza y causas de sus cambios internos: ¿Cómo son las estructuras de sus exportaciones y de los *eslabonamientos y cadenas productivas* que las hacen posibles? ¿Cuáles son las características económicas y organizativas de sus empresas exportadoras? ¿Cuáles son los *ejes* a nivel subsectorial, de rama y de clases de actividad económica? Intentemos responderlas en lo que sigue a continuación.

Para una anatomía del sector exportador poblano

Características generales del sector exportador

Según el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEX) el estado contaba para 1996 con 214 empresas exportadoras, ubicándose en el séptimo lugar nacional. En ese año sólo era superado por el Distrito Federal con 1,134, Baja California Norte con 725, Jalisco con 619, Nuevo León con 614, el Estado de México con 557 y Chihuahua con 228.

Si el análisis del comercio exterior de Puebla se realiza tomando en cuenta el destino

Fuente: Sistemas de Cuentas Nacionales de México, INEGI, México.

de las exportaciones, destaca la fuerte concentración en el mercado de Estados Unidos (80.8%), Europa capta 13.5%, Latinoamérica 2.7%, África 1.5%, Oceanía 0.9% y 0.6% Asia. (Sedeco, Puebla, 1998). Tomando como base 191 empresas exportadoras de la entidad, únicamente 19 no tienen como destino de sus exportaciones el mercado de Estados Unidos y 34 realizan importaciones en diferentes mercados internacionales.

Respecto a la balanza de capitales, se dijo ya que destaca el crecimiento que tiene la inversión extranjera directa (IED), la cual evoluciona favorablemente durante el quinquenio 1993-1997. En el último año la IED tuvo un crecimiento explosivo, sin embargo, esta variable presenta el mismo fenómeno que el destino de las exportaciones de Puebla: está altamente concentrada. Así, los principales sectores en captar IED son los sectores automotriz y autopartes, mientras que las exportaciones tienen como principal mercado al estadounidense.

Las 214 empresas exportadoras generaron ventas por US \$2,734,483,440 durante 1997. Las ventas de la Volkswagen de Puebla (vw) fueron de 2 mil millones de dólares, concentrando el 73.12% de las ventas totales de la entidad. El 26.88% restante fueron generadas

por 213 firmas (734,483,440 dólares), esto habla del gran peso específico y de la concentración del comercio exterior en la entidad por parte de la vw. En el Cuadro 5 se analizan las 191 firmas exportadoras de la entidad, las cuales fueron jerarquizadas de acuerdo con su producción medida en dólares. Destacan la generación total de empleos, el empleo promedio por planta y el valor promedio de la producción por trabajador.

En 1997 las empresas exportadoras del estado de Puebla generaban 37,575 empleos. Las firmas que vendían más de US \$10 millones (incluyendo la vw) eran —y siguen siendo— las que demandan mayor mano de obra (21,543 trabajadores). Evidentemente, las empresas que vendían menos de US \$1,000 demandaban menos trabajadores: únicamente 1,502 obreros. Destaca la relación directa entre el nivel de ventas en dólares y la producción media.

De esta manera, las firmas que producen menos de US \$1,000 tienen una producción media de US \$7.9 por trabajador, las que producen entre US \$1,000 y 9,999 incrementan su producción media a 25.2 dólares por trabajador, esta conducta creciente se mantiene en el segmento de las que venden más de US \$10

Cuadro 5
Puebla: Jerarquización de las empresas exportadoras con base
en su producción en dólares, 1997

<i>Deciles</i>	<i>Rangos US Dlls.</i>	<i>No. de firmas (A)</i>	<i>Producción US Dlls. (B)</i>	<i>Empleos (C)</i>	<i>Empleos por planta (D)</i>	<i>Producción por trabajador US Dlls. (E)</i>
1	Menos de 1,000	5	1,502	191	38.2	300.4
2	1,000 y 9,999	9	29,160	1,159	128.8	3,240.0
3	10 mil y 49,999	13	327,308	637	49.0	25,177.5
4	50 y 99,999	18	1,119,000	889	49.4	62,166.7
5	100 y 199,999	19	2,424,214	695	36.6	127,590.2
6	200 y 499,999	33	10,374,542	1,805	54.7	314,380.1
7	500 y 999,999	19	12,630,599	1,593	83.8	664,768.4
8	1 millón a 4,999,999	42	97,936,750	6,699	159.5	2,331,827.4
9	5 millones a 9,999,999	13	83,832,307	2,364	181.8	6,448,639.0
10	10 millones y más	20	2,525,808,058	21,543	1077.2	126,290,402.9
	Totales:	191	2,734,125,470	37,575	196.7	14,314,793.0

Fuente: Bancomext (DIEX).

millones y cuya producción media por trabajador es de US \$117,245 dólares.

En general, el índice de productividad media por trabajador presenta la siguiente característica: hay una relación directa entre la jerarquización de la producción y la producción media de los trabajadores. Así, a medida que crece la producción, se incrementa la relación producción/trabajo.

Bajo la lógica que se citó con anterioridad, se puede suponer que a medida que crece la producción aumentaría la demanda de mano de obra, sin embargo, las empresas que producen entre US \$100 y US \$199,999 demandan menos trabajadores que las firmas que producen entre US \$50 y US \$99,999; este fenómeno proporciona un indicio del nivel de tecnificación. Es posible concluir que las primeras firmas están más tecnificadas, de tal manera que tienen la capacidad de producir más con una menor cantidad de mano de obra. En otras palabras, estamos ante la presencia de obreros altamente productivos como consecuencia del grado de tecnificación de las empresas. Este fenómeno ocurre para las empresas que producen US \$500 y US \$999,999 y las que producen entre US \$5 millones y US \$9,999,999.

Localización espacial de las empresas exportadoras

En materia de localización, se observa una fuerte concentración de las empresas exportado-

ras del estado de Puebla en el eje carretero Tehuacán-Puebla-San Martín Texmelucan. Allí se encuentran 151 firmas (80% del total). Este fenómeno se explica por las ventajas que ofrece el mercado de la capital del estado en materia de infraestructura y capital humano calificado. Asimismo, la Ciudad de Puebla está conectada con cuatro autopistas que la comunican con puntos estratégicos del país: Puebla-México (la une a la capital del país); Puebla-Veracruz (la une con el Golfo de México); Puebla-Tehuacán-Oaxaca y Puebla—Atlixco—Acapulco (las dos últimas la unen con el Pacífico Mexicano). Además, cuenta con el Aeropuerto Internacional Hermanos Serdán que se ubica a 120 kilómetros de distancia del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México. Adicionalmente, tiene una ubicación privilegiada con respecto al Puerto de Veracruz (301 km.). También mantiene una fuerte presencia financiera así como un potente mercado interno. (véase cuadro 6).

Actividades económicas de las empresas exportadoras

En el Cuadro 7 se agrupan a las industrias exportadoras de manufacturas de la entidad por giro económico. Resalta que no se observa el fenómeno de la concentración como en la localización. Por lo contrario, siete ramas controlan el 75.37% de las actividades manufactureras orientadas hacia el mercado externo. En términos porcentuales éstas son: la textil

Cuadro 6
Puebla: Localización de las empresas exportadoras

Municipio	Empresas	
	Abs	%
Puebla	130	68.06
Tehuacán	15	7.85
Teziutlán	8	4.19
San Martín Texmelucan	6	3.14
San Andrés Cholula	6	3.14
Cholula	6	3.14
Cuatlancingo	4	2.09
San Pedro Cholula	2	1.05
Chipilo	2	1.05
Amozoc	1	0.52
Nopalucan	1	0.52
Huejotzingo	1	0.52
San Gregorio Atzompa	1	0.52
Zacapoaxtla	1	0.52
Grajales	1	0.52
San Salvador Chachapa	1	0.52
Acatlán	1	0.52
Venustiano Carranza	1	0.52
Zacatlán	1	0.52
San Pedro Chapulco	1	0.52
Tecali de Herrera	1	0.52
Total	191	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Bancomext.

(27.23), los minerales no metálicos (10.99), los alimentos (10.47), la madera (7.85), los plásticos (6.81), los metales (6.29) y los químicos (5.76). (véase cuadro 7).

Cuadro 7
Puebla: Industrias manufactureras exportadoras por actividad

Rama	No. de firmas	
	No.	%
Textil	52	27.23
Minerales no metálicos	21	10.99
Alimentos	20	10.47
Madera	15	7.85
Plástico	13	6.81
Metales	12	6.28
Químicos	11	5.76
Cerámica	7	3.66
Muebles	6	3.14
Maderas y metales	6	3.14
Metalmecánica	4	2.09
Automotriz	3	1.57
Maquinaria eléctrica industrial	3	1.57
Electrodomésticos	2	1.05
Eléctrica	2	1.05
Electrónicas	2	1.05
Palma	2	1.05
Plástico y papel	1	0.52
Plásticos y palma	1	0.52
Palma y minerales no metálicos	1	0.52
Editorial	1	0.52
Imprenta	1	0.52
Cartón	1	0.52
Construcción	1	0.52
Calzado	1	0.52
Equipo médico	1	0.52
Floricultura	1	0.52
Total	191	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en la información del BANCOMEXT.

Antigüedad de las empresas exportadoras

Un dato revelador es la antigüedad con la que las empresas iniciaron sus actividades exportadoras. En los años ochenta y noventa se generó un crecimiento acelerado de las empresas exportadoras de la entidad, lo que coincide con el cambio de modelo económico iniciado en el primer lustro de los ochenta. Como ya se citó, a partir de 1985, las unidades de producción tuvieron que comenzar a cambiar sus respectivas estrategias, puesto que su producto final se tenía que orientar hacia el mercado externo. Hasta fines de la década previa sólo había 22 (el 11.5%) de las 191 empresas que actualmente están operando en este sector. En los ochenta se constituyeron 41 y hasta 1998 se implantaron 114 (prácticamente el 60%) (véase cuadro 8).

Bajo esta nueva lógica económica, resulta normal el crecimiento explosivo que tuvieron las empresas exportadoras de la entidad

Cuadro 8
Puebla: Empresas exportadoras según década en la que iniciaron su actividad exportadora

Década	No. de empresas	%
1990	114	59.69
1980	41	21.47
1970	11	5.76
1960	5	2.62
1950	5	2.62
1940	1	0.52
n.d.	14	7.33
Total	191	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información del BANCOMEXT.

durante la década de los ochenta y noventa. Así, del total de este tipo de firmas, 81.16% se crearon en los últimos 18 años. Adicionalmente, hay que tener en consideración que las exportadoras de la entidad que nacieron en los noventa se califican como empresas “nuevas” por su reciente creación y porque es de suponerse que *aún no* han alcanzado su adecuado potencial exportador. En este sentido, si continúa la creación de nuevas firmas exportadoras, la entidad seguirá su tendencia a convertirse en una potencia exportadora en el ámbito nacional en los años venideros, especialmente cuando estas empresas nuevas alcancen su óptimo productivo y exportador.

Clasificación por actividad empresarial

Finalmente, cuando se clasifica a las empresas exportadoras de la entidad de acuerdo con su actividad, se encuentra que 155 son productoras (81.15%), 20 son maquiladoras (10.47%), 14 corresponden al comercio exterior (7.30) y únicamente 2 son comercializadoras (1.05% del total). Esta información resulta relevante, puesto que el Bancomext reconoce únicamente a 20 maquiladoras de exportación, mientras que la Secretaría de Comercio proporciona una cifra mayor (166), lo que seguramente significa que la industria local de exportación está comenzando a dar cabida al fenómeno de la maquila (lo que de ninguna manera cambia el peso dominante de las empresas productoras de bienes finales) (Secofi, Puebla, 1998) (véase cuadro 9).

Cuadro 9 Puebla: Clasificación de las empresas exportadoras por actividad empresarial		
Actividad empresarial	Número de firmas	
	Abs.	%
Productoras	155	81.15
Maquiladora	20	10.47
Comercio exterior	14	7.33
Comercializadoras	2	1.05
Total	191	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en la información del BANCOMEXT.

Conclusiones

1. El crecimiento que Los últimos 15 años parecen haber influido positivamente en la economía regional del estado de Puebla:

- Entre 1988 y 1999 el nivel de producción creció a una tasa anual promedio en términos reales del 4%, aumento superior al de la economía nacional como un todo.
- A la vez, ese crecimiento tuvo un fuerte efecto multiplicador sobre el nivel de empleo: entre 1990 y 1998 la PEA ocupada aumentó a una tasa anual promedio de 6.7% y los ingresos medios reales de los trabajadores crecieron también, pese al deterioro del salario mínimo nominal.
- En consecuencia, el PIB per cápita se ha elevado comenzando a mejorar las condiciones de posibilidad para mejorar los estándares de vida del grueso de la población.

2. La etiología de esos efectos está ligada a apertura económica hacia los mercados externos que comienza en 1985 con la entrada de México al GATT y la liberación comercial unilateral y, con mayor énfasis, la puesta en marcha del TLC. Éste es el factor clave que, aunado a ventajas territoriales y de infraestructura que la entidad ha capitalizado exitosamente, explica el cambio estructural poblano:

- La componente dinámica de la demanda final de la entidad, la componente que comanda durante el periodo estudiado el comportamiento de los demás ha sido el saldo de la balanza comercial, saldo crecientemente superavitario y cuyo incremento anual medio en términos reales entre 1993 y 1998 es de 171.5%; esa tasa de crecimiento es la más alta que se registra en el país.
- El peso de la actividad exportadora puede deducirse del alto coeficiente Exportaciones/PIB el cual alcanza para 1999 la magnitud relativa de 45.7%.

3. Esos datos nos permiten comenzar a fundamentar el siguiente diagnóstico: en la pasada década, aprovechando óptimamente

las oportunidades de la apertura reciente, Puebla fue capaz de desarrollar un modelo económico *sui generis* en el que su *sector industrial manufacturero de exportación* se ha constituido en el *eje dinámico e integrador de la economía estatal*. Lo notable de ese modelo no es sólo su aportación privilegiada al sector externo de la economía nacional, sino principalmente a que se trata de un modo de inserción en los mercados exteriores que:

- privilegia la actividad exportadora de *bienes finales manufacturados*: alrededor del 70% de las exportaciones totales se reportan como este tipo de bienes,
- de la totalidad de sus empresas exportadoras, el 81.2% se clasifican como productoras, sólo el 10.5% son maquiladoras y 8.3% son comercializadoras (se trata pues de un modo de articulación, por tanto, no conceptuable como un “modelo” predominantemente maquilador)
- a diferencia de otros estados de la República, se caracteriza por contar con un Sector Externo que presenta una balanza comercial *superavitaria* en forma tendencialmente creciente y que
- está generando *profundos efectos multiplicadores y de arrastre económico* sobre el conjunto de la economía regional, efectos que están *rearticulando las cadenas productivas regionales* que habían languidecido durante los ochenta como consecuencia de la contracción del mercado interno nacional y regional (por tanto, estamos muy distantes de un “modelo de “enclave”).

4. De esta forma la *nueva economía regional* del Estado de Puebla pareciera de un “modelo viable” a mediano y largo plazos en la medida en la que no autogenera desequilibrios externos y también porque su eje dinámico está integrando, directa o indirectamente, a un considerable número de ramas de actividad económica en calidad de abastecedoras —de insumos, de bienes de capital y de bienes salario— las que, a su vez, impactan a otras ramas y sectores, generándose así un “círculo virtuoso” que está en la base de su “éxito” macroeconómico y cuyos alcances poco se ha intentado precisar.

Epílogo

Hemos así examinado lo que podrían llamarse los “éxitos” del modelo macroeconómico poblano contemporáneo. Ese examen, desarrollado preponderantemente desde la esfera de la producción, nos mostró una entidad moderna y pujante, cuya economía regional está enfrentando notablemente bien los retos y oportunidades que el actual escenario nacional le presenta. Sin duda, esos son logros que se arraigan en el corazón de las *fortalezas estatales*. Nuestra investigación deberá ahora de reexaminar las características de la producción, pero ya desde una óptica más desagregada y específica, esto es: desde una perspectiva microeconómica. El nuevo enfoque permitirá visualizar con más precisión las características y tendencias que se han bosquejado aquí. Además, habrá que retomar esa vía y profundizarla desde la perspectiva del análisis regional porque sólo ello posibilitará concretar con precisión espacial los “motores” del crecimiento poblano y, paralelamente, encontrar tanto las inercias reactivas como las “deseconomías” o efectos laterales (positivos y negativos) que el nuevo modelo ha generado. Será sobre esa plataforma, que se podrá delinear con mediana precisión las *oportunidades y retos* que se abren a esta entidad de cara al nuevo milenio.

Sin embargo, y antes de ello, será preciso abordar el problema de las *consecuencias sociales* de las trayectorias o tendencias macroeconómicas, cuestión reiteradamente olvidada en los enfoques macroeconómicos corrientes. Y es que, como ya es inocultable, una macroeconomía exitosa *puede* tener como condición de posibilidad una acentuada depresión de los niveles de bienestar de la población, cuestión incómoda de la que muchos diseñadores de política económica prefieren desentenderse.

Para no insistir en la omisión, será preciso dedicarse a examinar el problema de la *distribución del ingreso* desde todos los ángulos posibles. La cuestión central es: ¿cómo se están repartiendo los frutos del éxito macroeconómico desde el punto de vista funcional, social y regional? Nuestra hipótesis es que los rezagos que en este plano aun subsisten y que ellos constituyen el alma de las *debilidades y amenazas* del modelo económico que se ha venido imponiendo predominantemente en Puebla a partir de 1988.

**Emiliano Robles Becerril,
Luis Ángel Gómez, Jorge
Robles y Dale Hathaway.
*Frente Auténtico del Trabajo.
Cuarenta años de lucha
libertaria. El Atajo ed.,
México, 2000, 132 pp.***

Cuatro autores que agrupan dos generaciones de investigadores militantes emprendieron la difícil tarea de hacer una historia analítica del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), cuyo activismo supera las fronteras del sindicalismo. El resultado es una investigación comprometida pero, simultáneamente, crítica y abierta. Un intento de recuperar las diferentes facetas de la identidad de esta organización que ha logrado sobrevivir a los embates del viejo Estado corporativo; de empresarios de todo tipo; de las crisis económicas y de las críticas de algunos sectores de la izquierda heterónoma mexicana.¹ El libro refleja el deseo de los autores de reivindicar el carácter libertario y autogestionario de este frente. Hay cuatro grandes momentos en el abordaje de la vida y acciones del FAT. La primera parte comienza con su nacimiento, su definición ideológica, sus relaciones con las comunidades eclesiales de base, su definición hacia la autogestión y su estructura. Después viene un, llamémosle así interludio polémico, donde los autores, en tres apartados, uno sobre el Estado corporativo, otro sobre el control legislativo del movimiento obrero mexicano y el último sobre el nacionalismo como herramienta corporativa, lanzan

algunas tesis —aunque me hubiera gustado que ahondaran más sobre ellas— dignas de ser discutidas ampliamente, sobretudo cuando algunos sectores de la izquierda parlamentaria y no pocas organizaciones sindicales, todavía confían en lo que queda del viejo nacionalismo revolucionario, a pesar de su reciente debacle y de haber sido una ideología en manos del Partido Revolucionario Institucional que, a la larga, se convirtió en arma del Estado y de algunos empresarios para mantener un pacto corporativo y una estrecha relación con un sindicalismo burocrático. La tercera parte y, desde mi punto de vista la más interesante y menos conocida, es la narración de las experiencias del FAT que van más allá del sindicalismo y que involucran, además de los trabajadores, a otros actores sociales.

En momentos de franca crisis del sindicalismo mexicano combativo y de un movimiento obrero casi ausente, tal vez sea conveniente poner en la mesa de debates la pertinencia o no del sindicalismo como única vía de defensa de los trabajadores o de los individuos en su identidad laboral. La vertiente más activa del movimiento obrero mexicano que un día estuvo conformada por el sindicalismo independiente y el sindicalismo de confrontación, ha comenzado a hacer del sindicalismo un fin en sí mismo y no un medio para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores. En el sindicalismo centran todas sus energías y comienzan a agotarse sus formas de lucha, sus formas de organización y sus demandas. Hay muestras claras del deterioro de algunos líderes, de una franca burocratización de instancias de gestión sindical. Cada día se abre más la brecha entre los dirigentes, los activistas y el resto de los trabajadores en algunos sindicatos que hace varios años levantaron la bandera de la democracia sindical. Se toman decisiones sin consultar a la mayoría de los agremiados, decisiones que enfrentan a unos trabajadores con otros, todo ello en aras de un activismo vanguardista y, en cierta forma, desesperado, que no alcanza a aceptar las condiciones adversas del momento histórico y las propias limitaciones de la forma sindicato en la actualidad. Algunos sindicatos universitarios viven esa crisis y en lugar de buscar salidas y/o alternativas complementarias, a un sindicalismo a la defensiva, se aferran a viejas formas de lucha plenas de sectarismo que acaban dividiendo a sus miembros a través de acciones que golpean los intereses de

¹ Denomino así a la izquierda que por sus raíces marxista-leninistas establece una relación de dependencia de los trabajadores en relación con el partido y sus vanguardias. En este sentido es interesante el comentario que hace la Organización de izquierda revolucionaria (OIR) con relación al FAT, como muchos grupos de izquierda que centran su actuación en la formación del partido y en la subordinación de las luchas sociales al mismo, dicho grupo expresa con clara insatisfacción que: "Sigue privando en varios militantes del FAT una gran incompreensión en cuanto a la necesidad de una acción partidaria en los sindicatos", Op. cit., p. 34.

sectores importantes de sus propios agremiados. Una de las virtudes del FAT ha sido su creatividad ante situaciones adversas, como cuando un sindicato se ve en la disyuntiva de mantener las demandas de sus miembros o esperar la acción patronal que se refleja en el cierre de la empresa. Ante este tipo de encrucijadas el FAT ha buscado opciones que mantengan la lucha y la fuente de trabajo, como las cooperativas. Salida que va más allá del inmediatismo sindicalista que a la larga golpea más a los trabajadores —con el despido— que a los propios empresarios. Esta tercera parte habla sobre las experiencias cooperativistas del FAT desde sus orígenes en las llamadas Cajas Populares del Secretariado Social Mexicano hasta la Unidad de Cooperativas y Empresas Autogestivas. Sin elevarlas al rango de panacea, pues es claro que hay cooperativas fallidas, estas organizaciones alargan la vida laboral de los trabajadores en época de crisis o reestructuración capitalista y abren campos de autogestión a campesinos, consumidores y pequeños productores basados en la solidaridad extrafabril.

Para sobrevivir en épocas de retroceso y no morir en el intento, el FAT ha recurrido a otros recursos además del cooperativismo, en cierta medida ha hecho una labor de *Organización No Gubernamental* al formar parte de un frente internacional y establecer contactos con trabajadores y organizaciones sindicales canadienses y norteamericanas, que representan una alternativa desde los trabajadores ante el internacionalismo neoliberal de los patrones y gobiernos que conforman el Tratado de Libre Comercio. El activismo del FAT va más allá del proceso laboral: es un activismo de la producción y de la reproducción. Una lucha de resistencia, de espera de mejores tiempos sin mantener los brazos cruzados. Es un sindicalismo que defiende los derechos de sus trabajadores pero también sus fuentes de trabajo (tradicción poco comprendida en algunos sectores del sindicalismo independiente y de confrontación). Valga recordar que hasta algunos de los más radicales autonomistas italianos en los setenta, concebían la lucha obrera como parte de un largo proceso de autovalorización, como el acrecentamiento, defensa y mantenimiento del patrimonio organizativo de los trabajadores en aras de la creación de espacios contrahegemónicos y el FAT, sin grandes discursos, ha buscado mantener un pie en el frente laboral pero procurando salidas para que sus sindicatos no desaparezcan, se burocraticen o caigan en la desesperación que los lleve a dar golpes de ciego. Cuando la situación lo ha demandado, ha abierto nuevos frentes, en espacios y momentos no laborales. La importancia de los apartados que forman esta tercera parte, radica en la difusión de formas de acción y de organización que trascienden los límites gremiales e institucionales de un sindicalismo en crisis. El trabajo se complementa con una memoria cronológica, donde se encuentran las luchas por la recuperación de la autonomía obrera de los trabajadores mexicanos junto con las batallas que el FAT ha dado en ese terreno.

Una reseña es una invitación a la lectura, y creo que ya enumere suficientes razones para que algún lector potencial se acerque a este libro. Sin embargo, no quiero dejar pasar la oportunidad para destacar que este libro-celebración o libro-aniversario, además de haberme permitido la satisfacción de asistir a un acto de esos que levantan el ánimo debido a que demuestran que, a pesar de que sectores importantes de la izquierda cada día dan un franco giro hacia la heteronomía y la burocratización, todavía hay libertarios y autogestionarios que resisten los años y el anonimato. Finalmente, debo decir que este texto también me ayudó a entender que en estos tiempos de revanchismo religioso se puede destacar la existencia de una religiosidad alternativa.

Hay en el libro algunas cuestiones apenas esbozadas, ideas que se quedaron atoradas en los tinteros o en las plumas de los autores; bosquejos para futuros trabajos, reflexiones para discusiones fuera de los carriles tradicionales —como los viejos debates vanguardistas de cuño leninista o las circulares reflexiones preocupadas por la creación de microcategorías asépticas y descartables. Quedan algunas preguntas sin respuesta: ¿Por qué el FAT, siendo una organización con tendencias autogestionarias y posiciones críticas ante el nacionalismo revolucionario, mantuvo tan estrechas y largas relaciones con la tendencia democrática caracterizada por su defensa a dicho nacionalismo y posiciones claramente distantes de la autogestión y la autonomía libertaria? ¿Era esa una expresión de una forma no sectaria de hacer política que le permitió subsistir, otra enseñanza de un movimiento que con su apertura y respeto crítico a organizaciones cercanas construyó una cobertura estratégica que le permitió llegar al siglo XXI? Como éstas, hay otras cuestiones menores que ya forman parte de un cúmulo de interrogantes sobre el movimiento obrero que alguna vez luchó por la independencia y la democracia sindicales, y que el tiempo y la tan esperada discusión no sectaria ¡ojalá! algún día nos permitan elucidar o, por lo menos, reformular desde ópticas más abiertas, autónomas y libertarias.

José O. Quiroz Trejo