

EL 106 Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

movimientos sociales

salud

seguridad

partidos políticos

conflictos laborales

ISSN 0186-1840
marzo-abril, 2001
año 17, \$ 35.00

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo 
Azcapotzalco



Ganadores y perdedores en Jalisco. Una lectura de la atípica elección local

Andrés Valdez Zepeda*

En este artículo se analizan las elecciones locales del estado de Jalisco realizadas el 12 de noviembre del 2000 y los factores que incidieron para definir el apretado triunfo del PAN. Los resultados de estos procesos fueron sorprendidos, ya que, contrario a lo esperado, el Partido Acción Nacional sólo logró superar en poco más de un 2% a su principal competidor, el Partido Revolucionario Institucional. Por su parte, el PRD fue el partido que, a todas luces, aparece como perdedor de la contienda. Estas fueron una elecciones atípicas que modificaron la correlación de fuerzas políticas en el estado y generaron amplias expectativas para el fortalecimiento de la pluralidad y la democracia política de Jalisco.

Jalisco ha vivido un proceso electoral sin precedente en su historia contemporánea que ha dado como resultado un apretado triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) para la gubernatura, logrando una reducida mayoría para el Congreso y 50 presidencias municipales de un total de 124.¹ De hecho, esta fue una elección de resultados sorprendidos con presentación de electrocardiograma. Si hubiera que resumir la elección de Jalisco del 12 de noviembre del año pasado en una oración, bien se puede decir que *ganó el PAN, pero realmente perdió. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) per-*

dió, pero ganó y el gran perdedor fue, sin duda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Estas elecciones, a todas luces atípicas por su nivel de competencia entre dos de las principales fuerzas partidistas, representan, un real apuntalamiento al proceso de consolidación democrática que experimenta el estado a partir de los también históricos comicios de 1995, ya que cada día el sistema de partidos está más institucionalizado y presenta rasgos de un mayor nivel de competencia.

En el presente ensayo, que se estructura en cuatro apartados, se analiza esta elección a la luz de los resultados y sucesos más importantes desarrollados a lo largo de la campaña y como parte de una serie de reflexiones para tratar de entender el complejo mundo de la política. Esta elección, sin duda, pasará a la historia no sólo como un "accidente" electoral para el PAN, sino como un hecho aleccionador que raya en la "rebelión" ciudadana, del cual tendrá que aprender y retroalimentarse.

* Profesor-Investigador, Departamento de Mercado-técnica y Negocios Internacionales, Universidad de Guadalajara.

¹ De acuerdo a cifras del Consejo Electoral del Estado de Jalisco (CEEJ), el PAN obtuvo el 1 millón 24 mil 883 votos en la elección para gobernador de un total de 2 millones 248 mil 716 posibles y 21 diputados en el Congreso local de un total de 40. El PRI, por su parte, obtuvo 971 mil 242 votos para gobernador y 16 diputaciones.

Ganó el PAN, pero perdió

El PAN históricamente ha sido un partido con añeja presencia en Jalisco y con sólidas bases en el electorado, ya que desde el 5 de diciembre de 1946 participa en las elecciones locales. El primer triunfo electoral lo obtuvo el municipio de El Grullo en 1946, y el segundo en Teocuitlán de Corona en 1952. Los primeros diputados panistas resultaron electos en 1973, siendo Adolfo Martín del Campo por el primer distrito y Francisco Javier Ramírez Acuña por el tercero.²

Debido a esta añeja presencia y ante el predominio de un elector un tanto más conservador, los panistas fueron sistemáticamente avanzando en materia electoral y ocupando los vacíos políticos que el PRI ya no pudo llenar, transformándose de “oposición leal”, como señalaba Juan Linz, en un partido de perfil competitivo. Un ejemplo de tal avance lo constituyen las elecciones de 1988, cuando la votación para el PAN fue sorprendidamente alta, alcanzando el 30.7% en la votación presidencial y ganando 7 de 8 diputaciones federales en la zona metropolitana de Guadalajara. Para las elecciones de 1991, la votación de Acción Nacional se mantuvo alta aunque fue menor a la de 1988, logrando alcanzar el 23.7%.

Para 1995, el PAN arrasó en la elección local, obteniendo el 52.71% de los votos para la gubernatura, 24 diputaciones y 62 alcaldías. En las elecciones intermedias de 1997, este partido perdió la mayoría del Congreso al obtener sólo 20 diputaciones y 39 presidencias municipales.³ En la elección presidencial de julio del 2000, se revirtió la tendencia decreciente al obtener cerca del 60% de los votos, lo que generó confianza y certidumbre entre sus militantes y dirigentes sobre los comicios que se celebrarían en noviembre del mismo año. Sin embargo, los resultados de la elección local del año 2000 arrojan cifras no muy halagadoras

² Jorge Alonso, *El Rito Electoral en Jalisco (1940-1992)*, México, el Colegio de Jalisco, 1993.

³ El PAN perdió la mayoría en 1999 al expulsar del partido al diputado Manuel Castelazo, viejo militante, quien fue acusado de “traición.” De esta forma, la legislatura quedó conformada por 19 diputados de Acción Nacional, 20 de los demás partidos y uno independiente.

para el PAN, ya que tan sólo logró poco más de dos % respecto del obtenido por el PRI.⁴

De esta forma, tenemos que el partido más sorprendido y afectado por los resultados, de acuerdo con las expectativas esperadas de la elección, fue Acción Nacional, ya que de manera repetitiva sus dirigentes y candidatos señalaron que esperaban un triunfo holgado mayor a los ocho puntos porcentuales con respecto a su más cercano competidor. Sin embargo, después de haber contado los votos, el apretado triunfo, si bien fue favorable para esta formación política, dejó un claro sabor a derrota. El pobre resultado habla de un acelerado nivel de desgaste político del PAN en la entidad, a pesar del “cacareado” progreso económico y de una serie de errores estratégicos cometidos a lo largo de la campaña. A continuación, se describen los principales factores que permiten explicar el declive político de Acción Nacional en Jalisco.

Desacuerdos internos

Uno de los sucesos que más desmotivó a muchos de los militantes y dirigentes del PAN fue el triunfo de Francisco Ramírez Acuña como candidato a la gubernatura del Estado, a quien criticaban por ser “el más priísta de los panistas,” por su pasado de indisciplina y por los métodos no muy democráticos que utilizó para lograr su nominación. De hecho, Ramírez Acuña fue severamente cuestionado sobre su verdadera pertenencia al partido, ya que había evidencias documentales de su retiro del PAN, años atrás, por problemas de indisciplina y falta de pago de las cuotas que todos los militantes activos están obligados a cubrir.

Sin embargo, Ramírez Acuña tuvo la habilidad para convencer a los panistas, al obtener el 54% del voto en la convención interna, de que representaba la *garantía de futuro* para el partido y que aseguraría el triunfo contundente en los comicios del 12 de noviembre, pues las encuestas sobre las preferencias electorales lo beneficiaban, además de que tenía una amplia experiencia en el sector público.

⁴ El PAN obtuvo, además, 55 presidencias municipales y 21 diputados.

Sin embargo, la falta de ánimo de los panistas aumentó a los pocos días de la convención estatal, cuando se presentaron los procesos internos para elegir candidatos a diputados y municipales, en la cual, en muchos de los casos, Ramírez Acuña tuvo una abierta intervención para favorecer a unos y perjudicar a otros candidatos. Estas actitudes por parte del abanderado panista, quien estatutariamente estaba obligado a no intervenir en los procesos internos, además de las luchas internas propias de este tipo de procesos, originaron una división en muchos de los comités directivos municipales y entre la cúpula del partido, lo cual se reflejó en el desgano impreso a la campaña. De hecho, se supo que Ramírez Acuña nunca fue el real candidato ni de la estructura partidista ni del comité directivo estatal ni del gobernador en turno, ya que éstos manifestaron sus simpatías por otros de los precandidatos.

Una campaña pobre y deslucida

Cegados por el triunfo foxista del 2 de julio, el equipo de campaña de Ramírez Acuña decidió que la estrategia de comunicación de la campaña debería de anclarse en el *Efecto Fox*, por lo que el lema central y la propaganda debería hacer alusión a los activos dejados tras la elección presidencial. De esta forma, surgió el lema *En Jalisco seguiremos con el cambio y Ya ganamos*, que, a decir de muchos electores, no era más que una copia mal hecha de la campaña presidencial del abanderado panista. Esto, indudablemente, tuvo un efecto negativo.

Desde la perspectiva de la mercadotecnia política, la campaña de Ramírez Acuña fue también la más pobre y deslucida y no mostró creatividad propia para movilizar los sentimientos y emociones del elector ni supo tocar las cuerdas más sensibles del ciudadano. *Seguiremos con el cambio*, su lema central de campaña, se transformó en un “grito” electoral ya gastado y poco significativo para enfrentar la realidad, los problemas y necesidades de los jaliscienses. Los pocos spots propagandísticos creados con una temática diferente de la campaña de Fox, fueron, por lo general, de orientación negativa, de ataque y desprestigio a los priístas y sus candidatos.

La negativa a debatir por parte del abanderado del PAN también fue vista por los electores como un acto contrario a los principios y postulados que históricamente había impulsado Acción Nacional, ya que el partido se había manifestado insistentemente a favor de la organización de los debates, sustentando que una democracia moderna implicaba la confrontación de proyectos, ideas y plataformas programáticas entre dos o más candidatos. Sin embargo, en esta elección el partido evadió, como en 1994, la responsabilidad de debatir por considerar que no era conveniente para su candidato a la gubernatura. Por su parte, Ramírez Acuña también se mostró esquivo ante la posibilidad de participar en un debate.

Un candidato insípido

Otro factor que influyó en el ánimo de los electores fue la imagen del candidato, ya no uno honesto y sencillo, como fue el perfil de Alberto Cárdenas Jiménez, candidato en la elección de 1995, sino un Ramírez Acuña asociado a una desmedida ambición de poder, con aires “aristocráticos” y con antecedentes de prepotencia y autoritarismo en el ejercicio de su función pública. A esto se deben agregar las persistentes acusaciones del ex tesorero de Guadalajara y empresario Óscar García Manzano, quien con documentos en mano denunciaba corrupción en el ayuntamiento de la capital de Jalisco bajo la dirección de Francisco Ramírez Acuña. Los interminables escándalos de su hermano “incomodo,” José Cornelio Ramírez Acuña, presidente municipal de Zapopan, unidos a lo anterior, finalmente terminaron por minar la credibilidad del candidato y generar duda sobre la calidad moral y honorabilidad del abanderado panista.

El desgaste del gobierno

Otro factor que también trabajó en contra de las pretensiones hegemónicas de Acción Nacional fue el acelerado desgaste del gobierno en turno y los errores cometidos en los últimos días previos a la elección, entre los que podemos señalar el escándalo del jugoso bono

sexenal para los funcionarios del gobierno del estado y para los diputados, la construcción de los polémicos Arcos del Milenio y la campaña para promover los “logros” de las administraciones estatal y municipales, principalmente de la zona metropolitana de Guadalajara, financiadas con recursos públicos. De cierta manera, las elecciones se transformaron en una especie de plebiscito de los gobernantes en turno y los errores cometidos por los gobernantes panistas y sus evidentes abusos fueron facturados en la elección



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

con el voto de castigo. Hay que agregar además cierta desilusión generada en una parte del elector, quienes votaron por Vicente Fox el 2 de julio pasado esperando un verdadero cambio en la política económica a nivel nacional, pero que, ante las propuestas del equipo de transición foxista para gravar con el IVA a las medicinas y los alimentos, prefirieron abstenerse en la elección del 12 de noviembre o dar definitivamente un voto de castigo a los panistas.

La soberbia del gobierno estatal

Un acto que verdaderamente indignó a muchos electores fue la soberbia del gobierno y la realización de prácticas políticas muy criticadas y usadas en el pasado por el PRI, como lo fue el involucramiento de altos funcionarios gubernamentales en actividades proselitistas a favor

de los candidatos del blanquiazul.

Ante la persistencia de estas prácticas, el PRI argumentó que en el proceso se estaba enfrentando a una *elección de Estado* y no sólo competía en contra de los candidatos del PAN, ya que la estructura gubernamental estaba trabajando abiertamente en apoyo a los candidatos de este partido, haciendo uso de los recursos públicos y de la infraestructura gubernamental.⁵

De hecho, en el acto multitudinario de cierre de campaña, Alberto Cárdenas Jiménez abaló

públicamente la candidatura de Francisco Ramírez Acuña e hizo un llamado para que los jaliscienses votaran por el abanderado blanquiazul. Este mensaje central, posteriormente, fue transformado en spot propagandístico que utilizó el PAN para promover intensivamente a sus candidatos en la última etapa de la campaña. A sólo unos días, posteriores al cierre del proselitismo del PAN, se inició además una intensa campaña en los medios de comunicación

⁵ Los priístas también señalaron que altos jerarcas de la iglesia también estaban apoyando la campaña del PAN, ya que, a pocos días de las elecciones, el cardenal Sandoval Iñiguez invitó a votar el 12 de noviembre, pero lo hizo con una vestimenta de azul, a la par de que difundía en los medios masivos de comunicación spots a favor de la conclusión de los polémicos Arcos del Milenio, mismos que se convirtieron en tema de campaña y que fueron apoyados decididamente por los candidatos del PAN. Durante el proceso, además, el cardenal organizó los talleres por la democracia con miles de feligreses, lo que representó una intervención directa de la iglesia en los asuntos político electorales.

en la que el gobernador llamaba a los electores a votar. Este hecho, orilló al PRI a solicitar parar esta campaña, ya que, de lo contrario, que no convalidarían la elección. Al final, el gobierno del estado se vio obligado a suspender dicha campaña.

Este tipo de acciones, que se aunaron a viajes al extranjero, sobre todo a los Estados Unidos, entre el candidato blanquiazul y altos funcionarios del gobierno estatal, en la que la agenda de trabajo fue muy parecida en tiempo, lugares visitados y anfitriones, generó una cierta molestia en la población, ya que al parecer el gobierno del estado estaba repitiendo las mismas prácticas usadas en el pasado por los priístas, lo que a todas luces era cuestionable. Por ejemplo, el mismo presidente de la Comparmex del estado criticó los spots publicitarios en la que se invitaba a votar a los electores por parte del gobernador, ya que consideró indeseables para el momento este tipo de llamados.⁶

Alto abstencionismo

Otro hecho que, sin duda, afectó al PAN, fue el alto abstencionismo que caracterizó a esta elección, ya que estos comicios de noviembre fueron los procesos con menor participación que haya tenido el estado en los últimos años. En la elección de 1995, por ejemplo, la participación fue de 70.09% y en los comicios de 1997 votaron el 61% de los electores. Sin embargo, en la elección del 12 de noviembre sólo votó poco más de 51% de los ciudadanos empadronados. Si tomamos en cuenta la elección federal del 2 de julio del 2000, el índice de abstencionismo en la elección local fue también mucho mayor, ya que en julio votó el 68% de los jaliscienses.

Si consideramos los resultados de participación con respecto a las metas y expectativas que se fijaron tanto autoridades electorales y gobernantes, así como por los dirigentes de algunos partidos políticos, las cuentas no son muy halagadoras. Por ejemplo, el Consejo Electoral del Estado de Jalisco (CEEJ) había pronosticado un 70% de votación, el abanderado del

PAN a la gubernatura del estado, Francisco Ramírez Acuña, de un 80% y el gobierno del estado pronosticó un 83%. Este alto abstencionismo, sin duda, favoreció al PRI, quien tiene un porcentaje importante de voto duro, en contraposición de lo que pasa con el PAN, cuyo voto es más efímero y coyuntural.

Perdió el PRI, pero ganó

El partido que se asume como el ganador de este proceso, a pesar de no haber tenido el número de votos suficientes para alcanzar la gubernatura, fue el Revolucionario Institucional. Esta formación política, a quien muchos consideraban como un partido endeble y en decadencia, estuvo muy cerca de destronar del principal cargo político en la entidad a Acción Nacional, ya que obtuvo tan sólo poco más de 2% menos de los votos. Sin embargo, logró obtener 16 asientos en el Congreso y 61 presidencias municipales. ¿Qué factores y circunstancias explican el repunte de este partido? A continuación, se describen los más importantes.

Un candidato carismático

Uno de los factores que más atrajo votos al PRI fue el carisma y la personalidad de su abanderado a la gubernatura del estado, Jorge Arana Arana. El candidato tricolor, que fue alcalde del municipio de Tonalá, desde el inicio del proceso electoral tuvo la habilidad de aglutinar simpatías y mover voluntades a su favor. Nominado como el “candidato de la unidad” y al amparo de la campaña nacional denominada “el nuevo PRI”, Arana fue considerado como la alternativa más rentable, desde la perspectiva electoral, por encima de otros aspirantes a la gubernatura como Enrique Ibarra Pedrosa o José Luis Leal Sanabria. La imagen de un político “fresco” y nuevo, no ligado a los grupos caciquiles tradicionales, como es considerado Arana, fue privilegiada por los altos mandos partidistas como la mejor opción para enfrentar el desanimo de los priístas, después de la histórica derrota del 2 de julio.

⁶ *El Informador Economista*, 13 de noviembre de 2000, p. 14 F.

De esta forma, el carisma de Jorge Arana y su imagen de un político honrado y sin ambiciones que privilegió una campaña más (propositiva, centrada en el candidato y no tanto en el partido y que tuvo el valor de “pedir perdón” públicamente ante la posibilidad de haber ofendido, al calor de la campaña, a sus contrincantes) sin duda le generó muchas simpatías.⁷ Del otro lado, mientras que Arana aparecía en los medios electrónicos recibiendo la bendición de su madre, quien le deseaba éxito en la campaña, el PAN transmitía spots en la televisión donde afirmaba que la única bendición que tenía el abanderado priísta era la del desprestigiado ex gobernador Salvador Cosío Vidaurri. Estos spots, que a todas luces rayaban en lo visceral, generaron malestar y resentimiento en contra de los panistas y atraieron simpatías y votos hacia Arana.

Una campaña más inteligente

Desde la perspectiva de la mercadotecnia política, una de las campañas mejor llevadas fue la de Jorge Arana, ya que, a pesar de la limitación de recursos económicos, supo movilizar los sentimientos del elector, pudo recuperar la confianza de muchos ciudadanos y logró votos de electores que habían apoyado a otra opción.

La campaña de Arana fue la más inteligente, centrada en las cualidades personales del candidato y no del partido, que supo mostrar humildad y sencillez, contrarios al tufo de soberbia reflejada por el abanderado del PAN y a la terquedad del gobierno del estado y el municipio de Guadalajara por seguir difundiendo los logros de su administración en tiempos de campaña. La estrategia de Arana de señalar propuestas concretas y asumir compromisos específicos, en las que incluso se establecían montos económicos y obras determinadas de cara a los ciudadanos, también le resultó más rentable.

⁷ Jorge Arana pidió perdón también públicamente a cientos de trabajadores que fueron forzados por líderes sindicales a asistir a un evento organizado por su partido.

Arana decidió, ser cuidadoso en su propaganda y evitó “tapizar” las principales calles de la zona metropolitana de Guadalajara con plásticos, como los hicieron otros candidatos como Francisco Ramírez Acuña y Raúl Vargas, lo cual fue bien visto por muchos electores, principalmente por aquéllos con preocupaciones de carácter ecológico.

El Jalisco que tu quieres fue, además, un lema mejor que el usado por el PAN, ya que implicaba el reconocimiento de que el electorado tenía poder de decisión y podía determinar el rumbo de los asuntos públicos y el carácter de la representación política en la entidad.

Finalmente, la decisión de Jorge Arana de acercarse a los universitarios y firmar la iniciativa popular para buscar un mejor presupuesto para la Máxima Casa de Estudios de Jalisco, le generó también muchas simpatías entre estudiantes y profesores. Por su parte, Ramírez Acuña repetidamente nunca quiso firmar dicha iniciativa, suspendiendo además, sin previo aviso, sus visitas a algunos centros universitarios.

El desgaste en el ejercicio de gobierno

La llegada del PAN al poder en 1995, generó expectativas muy altas en la sociedad que no fueron completamente cubiertas a lo largo de seis años por los gobernantes panistas. De hecho, en la campaña de 1995 hubo una sobreoferta política en cuestiones que no estaban bajo la competencia propia del gobierno del estado, como fue el caso del esclarecimiento de la muerte del cardenal Jesús Posadas Ocampo, las explosiones del 22 de abril de 1992 o el combate al narcotráfico, que son más bien cuestiones de competencia, federal.

El pago de montos estratosféricos a sus asesores, la represión a los barzonistas, el cuestionado crédito japonés para el saneamiento de las aguas residuales, los seguros dotales para los altos funcionarios del gobierno estatal, el estancamiento en la solución del problema de los afectados por el fraude en las cajas populares, el escándalo del bono gubernamental de fin de sexenio, el problema de los profesores

de telesecundaria y el escándalo de corrupción en Zapopan terminaron por desdibujar la bandera de honestidad y de democracia de los panistas con la que había hecho campaña en procesos pasados. De esta forma, se fue minando la credibilidad del gobierno y de los candidatos del PAN, lo que se puso de manifiesto el 12 de noviembre, a decir del porcentaje de votos obtenidos.

Disciplina partidista

A diferencia de lo pasado en otros estados, como en Tabasco, el PRI tuvo la capacidad de procesar los conflictos surgidos entorno a la nominación de sus candidatos sin producir mayores “raspaduras” y divisiones. Esta disciplina partidista fue muy importante para transmitir una imagen de unidad al elector, ya que fueron miles los priístas que se sumaron activamente al esfuerzo proselitista, independientemente del precandidato de sus simpatías. Jorge Arana involucró además en la campaña a los otros aspirantes de su partido a la gubernatura, responsabilizándolos de actividades específicas y tareas trascendentes, como lo fue la definición de la estrategia electoral. Ésto contrastó con la actitud asumida por cientos de panistas que decidieron no apoyar a Ramírez Acuña por sus antecedentes, su perfil y su temperamento, a lo cual se agregó la actitud despreciativa del abanderado del PAN hacia los precandidatos perdedores de los comicios internos y hacia cientos de sus seguidores. De hecho, en muchos municipios hubo casos en que tanto militantes como directivos panistas decidieron no acudir a votar o lo hicieron a favor de otros candidatos.⁸

⁸ Una muestra de este sentimiento, se puede extraer de la carta del panista Eduardo Manuel Sánchez Amescua, publicada en un diario del estado de Jalisco, quien señala que “El que diera mi voto (como muchísimos panistas lo hicimos) para el señor Jorge Arana Arana, obedece únicamente a la voz de mi conciencia, porque amo a Jalisco, porque bien sabemos todos los que conocemos a Francisco Ramírez Acuña, quien es realmente. Yo no quiero para Jalisco a una persona que simplemente quiere el poder por el poder mismo, y ustedes amigos panistas mejor que nadie lo saben” (*Mural*, 17 de noviembre de 2000, 6 A).

La disciplina partidista se transformó, de esta manera, en un activo importante del Revolucionario Institucional y en un factor decisivo que le ayudó, a diferencia de otros partidos, a obtener más votos.

El verdadero perdedor

El partido que realmente se puede considerar como el verdadero perdedor de la contienda fue, sin duda, el PRD, ya que sólo logró alcanzar, en general, un 5% de los votos.⁹ Esta formación política, que en otras regiones del país se constituye como la alternativa electoral y de gobierno seria para miles de ciudadanos, en Jalisco no ha podido trascender y abandonar su nivel marginal. Con la excepción de las elecciones intermedias de 1997, cuando logró casi un 16% de los votos y 11 presidencias municipales, este partido se ha mantenido como una tercera fuerza muy alejada de las dos primeras opciones del electorado, logrando incluso cifras muy similares a las obtenidas en 1995, cuando este instituto sólo alcanzó el 3.98% del voto. Los resultados de la elección de noviembre pasado, lo ubican como un partido tan sólo testimonial que no ha sabido diseñar una estrategia que realmente le permita un posicionamiento adecuado ante el electorado jalisciense.¹⁰ Entre las causas, factores y circunstancias que explican la causa del declive electoral de este partido, se pueden señalar las que en este artículo se exponen:

Una elección polarizada

El PRD tuvo que enfrentar la elección ante un escenario adverso, caracterizado por una alta

⁹ Aquí es importante precisar que, de acuerdo con los resultados oficiales, este partido obtuvo 170 mil 638 votos en la elección para diputados. Sin embargo, en la elección para gobernador el PRD, obtuvo 118 mil 122 votos.

¹⁰ En la elección del 12 de noviembre este partido obtuvo el 5% del voto para gobernador, 6 presidencias municipales, 2 diputaciones por el principio de representación proporcional y 90 regidores, mientras que en la elección de 1997 obtuvo 11 presidencias municipales, 2 diputaciones de representación proporcional, 65 regidurías y casi el 17% del voto.

polarización política, en la que los electores sólo “prestaban atención” a los candidatos de los dos partidos con posibilidades reales de obtener el poder (PRI y PAN). Esta polarización resultó, *a posteriori*, desastrosa para los fines que se había fijado el partido del sol azteca.

Ciertamente, en la contienda no hubo una campaña sistematizada y planeada del “voto útil” por parte del PRI, pero muchos electores, que no coincidían con Acción Nacional y su candidato, percibieron que la única forma de darle validez y potencializar su voto era otorgándose a Jorge Arana, aunque no necesariamente a su partido. En estas circunstancias, se puede señalar que el formato bipartidista que se ha instaurado en los últimos años en la entidad le fue perjudicial al Partido de la Revolución Democrática, particularmente en esta elección.

Abandono partidista

Otro hecho dañino que afectó al partido fue el evidente abandono y desatención por parte de las estructuras y dirigentes nacionales a los perredistas de Jalisco, ya que, a diferencia de lo sucedido con sus más cercanos competidores, los candidatos perredistas sólo recibieron la visita durante la campaña en dos ocasiones de su dirigente nacional y obtuvieron magros e insuficientes recursos económicos para financiar su campaña.

Este abandono provocó que los candidatos nominados por esta formación política se quejaron, de manera recurrente, de la falta de un apoyo real de las estructuras nacionales y de la escasez de recursos económicos para saldar los gastos de la campaña, así como de la lentitud en la disponibilidad de los mismos. De esta forma, el PRD local tuvo que enfrentar la elección en medio de un escenario adverso en materia económica y de un tibio respaldo de la dirigencia nacional.

La desatención pudo haberse dado por el empalme de los procesos electorales en Tabasco y Jalisco, realizados a sólo semanas de diferencia y ante el mayor interés mostrado por los dirigentes nacionales perredistas por los comicios en el sureste del país, los cuales les

resultaron más rentable, electoralmente hablando, que los de Jalisco. Los evidentes desacuerdos de la dirigencia nacional con la corriente hegemónica que controla el partido en la entidad pudieron también ser un factor que influyó en la falta de atención por parte de la directiva nacional.

Los candidatos y la corriente hegemónica

El PRD también descuidó el proceso de nominación de candidatos, postulando a muchos universitarios que tenían poca ascendencia real entre la militancia y la población, despreciando a líderes sociales, empresarios y personajes carismáticos que le hubieran resultado electoralmente más rentables.¹¹ El caso más claro fueron los candidatos a presidentes municipales de Guadalajara y el abanderado a la gubernatura, Raúl Vargas, quienes siempre estuvieron bajo la sospecha pública de su real adhesión a este partido y su ideología.¹²

En otros municipios, la nominación de sus candidatos generó fracturas internas y divisiones que a la postre le resultó perjudicial, ya que existe una real disputa entre dos grandes corrientes al interior por el control de partido. De hecho, los críticos de la actual corriente hegemónica aducen que el deterioro del PRD en Jalisco se “debe al desprestigio y desaseo que caracteriza a los reales dirigentes del partido que ejercen el poder tras el trono”.¹³

¹¹ La excepción fue Manuel Castelazo, diputado local y ex militante del PAN, quien fue nominado a la presidencia municipal de Zapopan y quien obtuvo cerca del 10% de los votos.

¹² El candidato a presidente municipal de Guadalajara, Samuel Romero Valle, fue un alto dirigente del PRI, quien se retiró del partido sólo algunos meses antes de la elección. Por su parte, Raúl Vargas, el abanderado a la gubernatura, fue postulado como candidato externo, pero mantenía estrechos lazos con los dirigentes reales del PRD en la entidad.

¹³ Uno de los críticos del PRD ha sido el ex diputado federal y ex dirigente perredista en Jalisco, Gilberto Parra Rodríguez, quien insistentemente a comentado sobre los desaciertos y desviaciones en los que esta formación política ha incurrido.



FOTO: CLAUDIA HERNÁNDEZ RAMÍREZ

Un hecho que resulta interesante mencionar de esta elección fue la nominación de la ex perredista Mara Robles Villaseñor como candidata del Partido del Trabajo (PT) a la alcaldía de Guadalajara, quien había sido dirigente nacional de la juventud del PRD y diputada federal y que decidió aceptar la invitación de otro instituto, ante la falta de espacios y oportunidades en su propio partido. Al final, Mara Roble obtuvo casi el 4% de los votos, porcentaje muy similar al alcanzado por Samuel Romero Valle, abanderado del perredista.

Finalmente, el PRD no tuvo la capacidad de hacerse notar entre la gran oferta de partidos y candidatos y diferenciarse de los llamados pequeños, a pesar de la participación de profesionales del cine en el diseño y producción de algunos de sus promocionales usados en la campaña.¹⁴ De esta forma, ante la parti-

cipación de once partidos en la contienda, con la consecuente saturación informativa del electorado, la campaña de Raúl Vargas no trascendió, como esperaban sus dirigentes, a pesar del cúmulo de planteamientos y sustanciación de sus propuestas.¹⁵

Otro gran pededor

En materia de autoridades electorales, lo que quedó claro para la gran mayoría de los jaliscienses fue la precariedad y tibiezas con las que actuaron los consejeros electorales del Estado de Jalisco. Conformado como un órgano ciudadanizado y autónomo del gobierno del estado, el CEEJ desarrolló sus actividades en medio de la sospecha pública y las críticas de analistas, partidos y ciudadanos. Por ejemplo, el PVEM criticó severamente la actitud de los consejeros que decidieron imprimir las boletas

¹⁴ El actor de televisión y estrella de la película *La Ley de Herodes*, Alonso Echánove, participó en la producción y como protagonista de los spots propagandísticos del candidato a la gubernatura del estado. Estos spots estuvieron orientados a señalar que entre el PRI y el PAN no había una real diferencia.

¹⁵ De hecho, a nivel municipal, el PRD gobernará un menor porcentaje de jaliscienses que el PVEM, ya que el primero gobernará el 1.08% y el segundo el 1.51%.

electorales, en un primer momento, sin el nombre de sus candidatos a diputados, por considerar que así lo mandaba la legislación.

Sin embargo, ante un fallo del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, se ordenó imprimir de nuevo las boletas incluyendo a todos los participantes. Otro caso muy sonado y que generó sospecha, fue la existencia de un sobrante de boletas impresas, que superaba en más de ciento cincuenta mil, las necesarias para la elección, de acuerdo al padrón electoral, según señaló el representante del PRI ante el Consejo, Enrique Ibarra Pedrosa.

En la preparación de la elección, además, el CEEJ tuvo una serie de desaciertos y actitudes que rayaban en la imparcialidad. Inició con una campaña publicitaria promotora del voto poco creativa, pero sobre todo parcial al señalar que en esta elección “no se caería el sistema,” “los muertos no votarían” y que en esta elección si se respetaría el voto del elector. Estos desafortunados anuncios dejaron entre algunos partidos políticos, principalmente el PRI y sus seguidores, una sensación de evidente parcialidad de la autoridad electoral.

Sin embargo, lo que acabó con la imagen del Consejo fue la lentitud del Programa de Resultados Preliminares (Prep) y lo que se consideró “la caída del sistema”, que no fue, para algunos de los representantes de los partidos de oposición en el estado, más que una muestra de ineptitud e incapacidad por parte de la autoridad electoral. De hecho, no fue sino hasta siete días después de los comicios cuando hubo cierta certidumbre sobre el posible resultado de las elecciones, ya que por el nivel tan competido nadie se podía presentar como ganador. Estos incidentes minaron la credibilidad en la autoridad, generaron un agudo conflicto postelectoral y pusieron en seria duda su imparcialidad.

Consideraciones finales

Los resultados electorales en Jalisco fueron muy sorprendidos, para propios y extraños. Las encuestas preelectorales, así como las de salida,

en su gran mayoría, erraron en sus cálculos y estimaciones, incumpliendo su principal misión, que es proporcionar certidumbre en los comicios.

El PAN obtuvo la constancia de mayoría de la contienda para gobernador la noche del 19 de noviembre, pero con un triunfo muy apretado, con sabor a derrota. Por su parte, el PRI, a pesar de que no alcanzó la gubernatura, logró afianzarse como la segunda fuerza electoral con capacidad de retar seriamente el poder hegemónico de Acción Nacional. En este sentido, se puede decir que el PRI perdió pero ganó, al recuperar la confianza de sus militantes y simpatizantes y, sobre todo, porque supo ganarse la voluntad de miles de ciudadanos. El PRD fue el partido que a todas luces perdió, porque, a pesar de los encomiables esfuerzos, no tuvo la capacidad de ganarse la confianza del electorado jalisciense. El CEEJ, por su parte, resultó también otro de los grandes perdedores de la contienda, ya que, aunque había sido llamado sólo como árbitro, fue severamente criticado y cuestionado por su desatinada dirección y la lentitud con la que mostró resultados.

Finalmente, podemos afirmar que esta elección nos deja, al menos, cuatro grandes lecciones. Primero, que las lealtades electorales en Jalisco son cada día más efímeras y que los electores están tomando conciencia del poder de su voto para mandar mensajes a los gobernantes, partidos y candidatos a ocupar puestos de elección popular. El voto diferenciado en la zona metropolitana de Guadalajara y la caída estrepitosa de simpatías de Francisco Ramírez Acuña, así lo demuestran. Segundo, que en una democracia, como decía Adam Pzeworski, nadie sabe de antemano quién va a ganar la elección, a pesar del uso de las encuestas y otros instrumentos de investigación científica. Tercero, que el electorado no sólo pone atención en el partido y en los estereotipos que se construyen alrededor de ellos, sino que también observa la calidad moral, honorabilidad y prestigio de sus candidatos. Finalmente, que el PRI es un partido que no está muerto, ni siquiera derrotado, sino que tiene una gran capacidad de regeneración y, al menos localmente, de competencia.

El PRD y las elecciones del 2000

Esperanza Palma*

Una de las consecuencias de las elecciones presidenciales del 2000 será la de la reestructuración y reposicionamiento de los tres partidos mayores. El PRI, el PAN y el PRD enfrentan distintos retos derivados del cambio en los papeles que desempeñaban en el sistema político. El PAN pasa a ser el partido gobernante, el PRI pierde la presidencia por primera vez en 71 años y el PRD tiene ahora una posición mucho más desventajosa en el congreso y enfrenta serias dificultades para crecer electoralmente en el mediano plazo.

Después del avance del PRD en las elecciones federales de 1997 y de sus triunfos en las gubernaturas del D.F., Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur, en el 2000 este partido vio a su candidato a la presidencia rezagado de la competencia y vio considerablemente disminuida su presencia en la cámara de diputados, lo cual habla de sus problemas de consolidación e institucionalización. Mientras que en 1997, el PRD logró desplazar al PAN del segundo lugar de las preferencias electorales colocándose como la segunda fuerza en la cámara de diputados con 125 curules, en las elecciones del 2000 sólo obtuvo 50 curules. El triunfo de la Alianza por México¹ en el DF no debe opacar el hecho de que esta elección dejó al PRD en una posición de desventaja política que debería llevarlo a replantear seriamente su estrategia y organización a corto plazo. Uno de los factores que explica el retroceso electo-

ral del PRD en el 2000 es el carácter plebiscitario de la elección debido a la exitosa estrategia de Fox para polarizar al electorado a su favor. Pero la estrategia foxista no hubiera sido eficaz de no ser porque el PRD llegó a la elección con un candidato desgastado y una estrategia fallida que planteó la contienda en términos de una lucha entre neoliberalismo versus nacionalismo y presentó al candidato de la Alianza por el Cambio como lo mismo que el PRI en términos de política económica. Esta polarización entre el “verdadero” cambio (Cárdenas) y “más de lo mismo” (Labastida y Fox) resultó muy poco creíble, aunada a los problemas organizativos del PRD, que estallaron en la elección interna para elegir al presidente de este partido en 1999 llevaron al retroceso electoral de este partido en los recientes comicios. A diferencia de la campaña de 1997 en la que Cárdenas contendió para la jefatura del D.F. y en la que se presentó con un discurso renovado, moderado e incluyente, después de haber sido elegido en un proceso interno impecable, en las elecciones del 2000 Cárdenas apareció con un discurso añejo poco creíble y claro en cuanto a la alternativa que se estaba ofreciendo.

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

¹ La Alianza por México estuvo conformada por el PRD, el PT, el PAS, el PSN y Convergencia por la democracia.

La pregunta es si el PRD será capaz de remontar estos resultados en el corto plazo o si está condenado a ocupar un lugar marginal en el sistema de partidos y a depender cada vez más de desprendimientos priístas que le permitan crecer en algunos estados pero sin una dirección política clara. Su recuperación dependerá en gran medida de su reforma interna y su renovación estratégica. Sin embargo, la reiteración de viejas tesis por parte de algunos grupos perredistas cuestiona seriamente la posibilidad del PRD de aprender políticamente del saldo rojo del 2 de julio del 2000 y de crecer electoralmente en el corto plazo replanteando una estrategia que probó su fracaso en esta elección. En tanto existe un problema de identidad dentro del PRD que impide cambiar ciertos principios y consignas, la refundación de este partido no parecería tener futuro.

Inscrito en esta línea de reflexión, el presente artículo tiene dos objetivos: 1) analizar el desempeño electoral de la Alianza por México en las elecciones federales del año 2000 para diputados y presidente de la república y 2) examinar cómo está asimilando la dirección nacional del PRD el retroceso electoral del 2000. Los acuerdos tomados por el Consejo Nacional de este partido así como las posiciones de

algunos de sus líderes son un buen indicador de cómo se está procesando el resultado de los comicios. El análisis de las posiciones de los líderes perredistas es central para entender si efectivamente está teniendo lugar algún cambio dentro de ésta organización que apunte hacia una redefinición de sus líneas estratégicas y sus liderazgos.

Los resultados electorales

En términos porcentuales el PRD mantuvo su votación en las elecciones presidenciales del 2000 en relación a la elección presidencial de 1994. En 1994 Cárdenas obtuvo el 16% de la votación nacional mientras que en las elecciones del año 2000 obtuvo el 17% de la votación total. Sin embargo, en las votaciones federales para diputados la Alianza por México registró una pérdida de votos en relación a la votación que el PRD obtuvo en las elecciones federales de 1997: en ese año el PRD obtuvo el 26% de la votación (más 2 puntos porcentuales del PT) y en el 2000 perdió 7 puntos porcentuales, esto es, obtuvo el 19% de la votación total. Cabe señalar que aunque el PRD haya registrado una pérdida en términos por-



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

centuales en la elección para diputados, sus candidatos al congreso obtuvieron más votos que su candidato a la presidencia. Exactamente lo opuesto ocurrió a la Alianza por el Cambio que recibió más votos para su candidato a la presidencia que para sus candidatos al Congreso.² El voto diferenciado se explica por el arrastre de la candidatura de Fox y su exitosa estrategia para atraer electores estratégicos que posiblemente votaron por Cárdenas en el pasado y que ahora hicieron un cálculo favorable para Fox en tanto era el candidato con más posibilidades para vencer al PRI.³

Los únicos estados que registraron el mismo porcentaje de votos, o más, para Cárdenas que para los candidatos de la Alianza por México para el congreso fueron Baja California, Colima, Michoacán, Morelos y Oaxaca. Los estados en donde el voto diferido fue más acentuado, es decir, en donde fueron mayores las diferencias entre la votación para Cárdenas y para los candidatos al Congreso fueron Campeche, el Distrito Federal, Tabasco, Veracruz, Zacatecas y Baja California Sur. Cárdenas únicamente ganó en el estado de Michoacán. Salta a la vista que en donde el PRD gobierna, Tlaxcala, Zacatecas, Baja California Sur y el Distrito Federal, el candidato de la Alianza por México a la presidencia no obtuvo la mayoría de los votos. A pesar de controlar la gubernatura en estos estados, el PRD no fue capaz de movilizar al electorado a favor de su candidato. Antes bien, el gobernador de Zacatecas Ricardo Monreal hizo un llamado para conformar una alianza con Fox, lo cual evidentemente no favoreció a Cárdenas en ese estado.⁴

Los resultados desagregados por estado muestran que en las elecciones para diputados el PRD perdió porcentualmente en relación a

1997, en todos los estados excepto en Baja California Sur, Durango, Tlaxcala y Zacatecas (ver cuadro 1), tres de ellos gobernados por el PRD. Los estados en donde el PRD obtuvo sus votaciones más altas para diputados federales, que superaron el 19% que obtuvo a nivel nacional fueron: BC Sur (39%) Chiapas (26%), DF (30%) donde gobierna, Guerrero (38%), México (20%), Michoacán (38%), Morelos (20%), Oaxaca (25%), Quintana Roo (20%), Tabasco (36%), Tlaxcala (27%) y Zacatecas (33%). Sin embargo, hay que insistir en que en todos estos estados excepto en Tlaxcala, Zacatecas y Baja California Sur, el PRD perdió porcentualmente en relación a 1997. Así, en Chiapas perdió 4 puntos, en el DF 16, en Guerrero 5, en Michoacán 2 y en Tabasco 5 (Véase Cuadro 1). El caso del Distrito Federal es de particular interés por la diferenciación en la votación para diputados, presidente y jefe de gobierno. La Alianza por México obtuvo el 30% de la votación para diputados federales, el 26% para la presidencia, y el 39% para la jefatura de gobierno. El 39% obtenido por López Obrador contrasta con el 47% obtenido por Cárdenas en 1997. Así, a pesar de su triunfo en la jefatura del DF, el PRD perdió 8 puntos porcentuales en relación a la elección local anterior. Cabe señalar que el voto diferido de los habitantes del DF es indicativo del peso que tienen factores coyunturales en la orientación del voto, tales como el candidato y las campañas, que parecen tener más influencia en la actitud de los votantes que los factores de largo plazo. Dichos factores fueron centrales en la actitud estratégica de los electores del DF que optaron por el candidato presidencial de la Alianza por el Cambio, calculando que éste podría derrotar al candidato del PRI. Así, la campaña de Rosario Robles destacando los aciertos de su administración en el Distrito Federal sin duda influyó positivamente en que el PRD ganara de nuevo en el DF pero no fue suficiente para que Cárdenas ganara en esta entidad.

Las votaciones más bajas del PRD, que estuvieron por debajo de su votación nacional, se registraron en los estados de Aguascalientes (8%) Baja California (9%), ambos estados panistas, Coahuila (9%), Chihuahua (7%) también estado panista pero con alternancia, Guanajuato (8%), Jalisco (8%), Nuevo León (1%) y Querétaro, todos ellos estados panistas, San Luis Potosí (9%), Tamaulipas (9%) y Yucatán

² Véase Federico Berrueto, "Poder Compartido", *Voz y Voto* 89-90, julio-agosto 2000: 32-37, y Juan Reyes del Campillo, "2 de julio: una elección por el cambio", *El Cotidiano* 104, noviembre-diciembre 2000: 5-15.

³ La existencia de electores estratégicos ya había sido analizada por Jorge Domínguez y James McCann en su libro *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, U.S.A.: Johns Hopkins university Press, 1996.

⁴ Así lo interpreta el secretario general del PRD, Jesús Zambrano. Entrevista realizada por Jacqueline de la O. *Voz y Voto* 89-90, julio-agosto 2000:16-18.

(4%) (Véase cuadro 1). Pero las entidades que registraron mayores pérdidas, o sea, donde perdió más del 7%, que fue su pérdida a nivel nacional, fueron Campeche (-26.30), Colima (-7.72), D.F., (-16.40), Durango (-21.52), Hidalgo (-10.19), Morelos (-21.76) y Tamaulipas (-21.72).

Cuadro 1
PRD: resultados para diputados
federales por estado, 1997-2000

<i>Estado</i>	<i>Diputados federales 1997, % votos</i>	<i>Diputados federales 2000, % votos*</i>
Aguascalientes	13	8
Baja California	14	9
BC Sur	12	39
Campeche	36	15
Coahuila	14	9
Colima	20	13
Chiapas	30	26
Chihuahua	10	7
Distrito Federal	46	30
Durango	11	13
Guanajuato	13	8
Guerrero	43	38
Hidalgo	27	19
Jalisco	12	8
México	34	20
Michoacán	40	38
Morelos	40	20
Nayarit	21	19
Nuevo León	3	1
Oaxaca	31	25
Puebla	18	13
Querétaro	9	8
Quintana Roo	24	20
San Luis Potosí	11	9
Sinaloa	23	14
Sonora	28	16
Tabasco	41	36
Tamaulipas	27	9
Tlaxcala	24	27
Veracruz	27	22
Yucatán	7	4
Zacatecas	14	33
Total	26	19

* Alianza por México: PRD, PT, PAS, Convergencia por la democracia y PSN.

Fuente: (i) *Elector '97*, México: IFE, 1997 (<http://www.elector.com.mx/estados3.htm>)

(ii) *Elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, resultados nacionales por entidad federativa*, México: Instituto Federal Electoral, 2000.

En cuanto a la composición de la cámara de diputados, el PRD tiene una de sus peores posiciones en su historia. En la actual legislatura sólo cuenta con 50 curules en contraste con la legislatura pasada en la cual tuvo 125 curules. Los otros partidos que conformaron la Alianza por México tienen, 7 curules el PT, 3 CD, 3 el PSN y 2 el PAS. Considerando la historia electoral del PRD, sólo en 1991 obtuvo menos curules que ahora, 40 (Véase Cuadro 2). De los 50 diputados que ganó el PRD, sólo 26 son de mayoría y los distritos en los que ganó se ubican en los estados de Baja California Sur, Distrito Federal, Guerrero, México, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.⁵

En conclusión, pueden hacerse dos argumentos en cuanto a los resultados electorales del PRD: primero, representan una vuelta a las tendencias de 1991 y 1994, tendencias interrumpidas por las elecciones de 1997, y que colocaban al PRD en el tercer lugar de las preferencias electorales y segundo, los datos desagregados por estado no presentan grandes sorpresas en el comportamiento del PRD. Como Juan Reyes del Campillo⁶ ha planteado, no existen cambios drásticos respecto de los resultados de los partidos a nivel regional en cuanto a tendencias anteriores, aunque por supuesto, la Alianza por el Cambio logró remontar los resultados en algunas circunscripciones. Lo cierto es que salvo el crecimiento reciente del PRD en Baja California Sur y Zacatecas, debido a los desprendimientos del PRI, sus tendencias en este año confirman la de elecciones anteriores. El cuadro 3 ilustra este fenómeno. En su historia electoral este partido obtiene sus mejores resultados de manera consistente en el Distrito Federal, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Veracruz y Tabasco. No hay en el 2000 realineamientos electorales.

Las características socioeconómicas generales de los estados en donde el PRD tiene influencia permite hacer un primer planteamiento acerca de las bases electorales de este partido. De los diez estados arriba mencionados, cinco, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidal-

⁵ Información obtenida de "El Congreso de la Unión", *Voz y Voto* 89-90, julio-agosto del 2000:38-41.

⁶ Juan Reyes del Campillo, "2 de julio..." Op. cit.

Cuadro 2
Composición de la Cámara de Diputados, 1988-2000

<i>Partido</i>	<i>1988</i> <i>Curules</i>	<i>1991</i> <i>Curules</i>	<i>1994</i> <i>Curules</i>	<i>1997</i> <i>Curules</i>	<i>2000</i> <i>Curules</i>
PAN*	101	90	119	122	207
PRI	260	321	300	239	210
PRD*	139	40	71	125	50
Otros	-	49	10	14	33
Total	500	500	500	500	500

* En 2000 Alianza por el Cambio.

** Frente Democrático Nacional en 1988 y Alianza por México en 200.

Fuente: (ii)Alonso Lujambio, "La evolución del sistema de partidos, 1988-1994", Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma; México 1994/II*, México: CEPNA/Nuevo Horizonte Editores, 1995, 32-72.

(ii)Mario Velasco y Guillermo Merelo, "Los números del cambio", *Voz y Voto* 54, julio 1997: 30-36.

(iii)Aida Escamilla Rubio, "El 2 de julio en cifras", *El Cotidiano* 194, noviembre-diciembre 2000: 100-116.

go y Veracruz, son entidades que presentan los más altos índices de marginalidad en el país, según el índice elaborado por CONAPO que clasifica a los estados, en niveles de "muy alta marginalidad", "alta", "media", "baja" y "muy baja".⁷ Michoacán y Tabasco están ubicados en el rango de alta marginalidad, el Estado de México presenta una baja marginalidad y el Distrito Federal es una de las entidades con un índice de muy baja marginalidad. En conclusión, el PRD tiene una fuerte presencia en los estados más marginales y sólo en dos estados con menores índices de marginalidad. Esto parece indicar, con la advertencia de que estamos haciendo una generalización y que se requiere de mayor análisis empírico, que aunque ciertamente las bases sociales del PRD son diversas,⁸ como muestran sus porcentajes de votación en estados tan distintos como el DF y Oaxaca, su influencia se está reduciendo a los estados más marginales. ¿Es esto el resultado de una estrategia deliberada? En parte sí. Si observamos los vaivenes de los resultados electorales del PRD en 1994, 1997 y el 2000 se puede apreciar que en 1994, año en que el PRD se acercó políticamente al EZLN, su influencia decreció en los estados con menores índices de

marginalización y se acrecentó en los estados más marginales (véase cuadro 3). En 1997, cuando el PRD presentó un discurso más inclusivo, su influencia aumentó en prácticamente todos los estados, en particular en el Distrito Federal, en donde logró obtener el 46% de la votación, porcentaje que había obtenido en 1988. El problema pues parece ser que el PRD no ha desarrollado una estrategia permanente y estable que le permita conservar a diversos sectores del electorado.

El PRD frente al retroceso electoral: ¿hacia la refundación del partido?

Días después de celebradas las elecciones el Consejo Nacional del PRD se reunió en pleno para analizar los resultados electorales. Antes de la realización del consejo se advertían posiciones distintas y conflictos que, en parte, tienen su origen, en las elecciones internas de marzo de 1999 para la elección del presidente del partido. El conflicto mayor surgió entre aquellos que pedían la renuncia de Amalia García y los que proponían que ese tema de pospusiera hasta la realización del Congreso Nacional. La primera posición estuvo representada por Rosa Albina Garavito quien renunció a su cargo como consejera y exigió la renuncia de la presidenta del partido y de todo el consejo nacional. La segunda postura estuvo representada, entre otros, por los llamados "Chuchos" quienes ahora se organizaron en la llamada "Nueva Izquierda".

⁷ Estoy utilizando el índice elaborado en 1990 por CONAPO y publicado en *Indicadores Socioeconómicos e índice de marginación municipal*, México: Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua, 1993.

⁸ Véase entre otros, el estudio de Kathleen Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, USA, The Pennsylvania State University, 1997.

Cuadro 3
PRD: resultados para diputados federales por estado, 1988-2000

<i>Estado</i>	<i>1988 % Votos</i>	<i>1991 % Votos</i>	<i>1994 % Votos</i>	<i>1997 % Votos</i>	<i>2000 % Votos</i>
Aguascalientes	17	3	9	13	8
Baja California	31	3	8	14	9
BC Sur	22	1	5	12	39
Campeche	15	4	21	36	15
Coahuila	26	7	11	14	9
Colima	32	9	13	20	13
Chiapas	6	6	33	30	26
Chihuahua	6	2	6	10	7
Distrito Federal	46	12	21	46	30
Durango	19	6	9	11	13
Guanajuato	20	5	9	13	8
Guerrero	21	25	34	43	38
Hidalgo	28	8	15	27	19
Jalisco	22	3	8	12	8
México	49	10	19	34	20
Michoacán	61	31	36	40	38
Morelos	51	12	19	40	20
Nayarit	33	13	16	21	19
Nuevo León	3	1	2	3	1
Oaxaca	29	10	27	31	25
Puebla	23	5	14	18	13
Querétaro	13	2	5	9	8
Quintana Roo	21	6	12	24	20
San Luis Potosí	10	1	9	11	9
Sinaloa	7	5	13	23	14
Sonora	7	3	13	28	16
Tabasco	17	19	33	41	36
Tamaulipas	26	4	15	27	9
Tlaxcala	28	6	15	24	27
Veracruz	30	6	23	27	22
Yucatán	1	0	3	7	4
Zacatecas	21	7	10	14	33
Total	30	8	17	26	19

Se pone en cursivas los resultados en los estados que superan el porcentaje total de votos a nivel nacional obtenido por el prd en ese año electoral.

Fuente: (i) Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. México: COLMEX, 1997.

(ii) Elector '97, México: IFE, 1997, (<http://www.elector.com.mx/estados3.htm>).

(iii) *Elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, resultados nacionales por entidad federativa*, México: Instituto Federal Electoral, 2000.

El otro tema es el de hacia dónde debe ir este partido frente a los resultados electorales. Parece que todas las corrientes dentro del PRD están de acuerdo en reformar al partido en virtud de que se ha dado fin al "régimen de partido de Estado"; no obstante, hay distintas posturas en torno al tema. Sigue habiendo una tensión entre la necesidad de sostener un discurso de autoconsumo dirigido a las bases perredistas y por otro lado, la de desarrollar una estrategia que pueda convencer a electores no

identificados con el PRD en términos programáticos y por ende, volátiles en cuanto a sus preferencias electorales.

Así, en el debate que tuvo lugar en el Consejo y en las declaraciones de algunos líderes nacionales se advierten, al menos, dos posturas frente a los resultados del proceso electoral y al tema de la reforma del partido. Una posición plantea establecer alianza con sectores de izquierda y priístas ante el gobierno de

Fox y su política neoliberal, con Cárdenas a la cabeza de este frente, lo cual parece ser una reedición de la lucha contra el salinismo. Otros grupos proponen refundar al PRD como un partido ciudadano, de izquierda moderna y sin depender del liderazgo de Cárdenas.

Los acuerdos del consejo nacional y las posiciones

En los acuerdos del consejo hay una mezcla de autocrítica a los procesos internos del PRD, el reconocimiento de la necesidad de reformar a este partido junto con una posición autocomplaciente y evasiva del tema del liderazgo de Cárdenas y de la errada estrategia política que el PRD se ha empeñado en instrumentar. No se advierte ningún planteamiento novedoso en estos acuerdos. Algunos de ellos fueron los siguientes:

— Otorgar un voto de confianza a la presidenta del partido ante aquellos grupos que pedían su renuncia.

—Reconocimiento de la importancia de las elecciones del 2000 pero insistencia en el continuismo que Fox representa en materia de política económica.

— Consolidar los vínculos del partido con la sociedad. Incorporar al Consejo Político Consultivo a intelectuales, líderes sindicales, dirigentes campesinos e indígenas, universitarios, mujeres, jóvenes, representantes de los medios de comunicación, para junto con el CEN aten-



FOTO: CLAUDIA HERNÁNDEZ RAMÍREZ

der la tarea de "...conformar una amplia alianza social en defensa de la soberanía, para profundizar la democratización del país, impulsar el cambio de régimen político y reorientar el rumbo económico de la nación".⁹ Dicho frente tendría como objetivos someter a crítica al próximo gobierno y proponer un programa de reivindicaciones inmediatas en materia de educación, salud, empleo, entre otros.

⁹ La información está publicada en *Coyuntura* 98, PRD, junio-julio 2000:43.

— Iniciar la reforma del partido: revisión del Estatuto, Programa, Declaración de principios y línea política.

Algunos de estos temas formaron parte del documento presentado por Amalia García. En este se reconoce la importancia de la alternancia en el poder con el triunfo de Fox y se establecen como causas del retroceso electoral del PRD las siguientes: los ataques a Cárdenas cuando estuvo al frente de la jefatura del gobierno del D.F. Cárdenas "...se convirtió en el principal blanco de ataque de una estrategia claramente instrumentada ya no sólo desde el gobierno federal, sino también desde otros poderes económicos y mediáticos, que decidieron que era Cárdenas el candidato a vencer y el PRD el partido a derrotar rumbo al 2000. Ningún gobierno de oposición ha sido tan hostilizado y asediado".¹⁰ Se mencionan también los conflictos internos del partido que estallaron en las elecciones internas de 1999, la salida de Porfirio Muñoz Ledo, la ambigüedad de la posición del PRD frente al conflicto de la UNAM, el estilo de la campaña, entre otros. Se plantea también la necesidad de reorientar programáticamente al partido a la luz del fin del régimen de partido de Estado.

Destaca en este informe que no se precisa cuál debió haber sido la posición de este partido frente al conflicto de la UNAM y por supuesto, la omisión al papel que Cárdenas ha jugado en el proceso de desgaste electoral del PRD. Lo anterior se complementa con la tesis de la conspiración contra Cárdenas que no es más que una autojustificación de la derrota.

En la línea de lo acordado por el consejo nacional, Rosario Robles ha propuesto crear un amplio frente de izquierda encabezado por Cárdenas sobre el supuesto de que la nación sigue en disputa y de que Fox, representa la continuidad del proyecto económico.¹¹ La misma tesis fue reiterada en el documento presen-

tado por Carlos Imaz y suscrito por Robles, entre otros.¹² Se sigue sosteniendo la polarización neoliberalismo vs. nacionalismo, argumentando que Fox privatizará prácticamente todo y se resalta que los resultados del 2 de julio revelan la magnitud del divorcio del PRD con la sociedad. Ahora en lugar de luchar en contra el régimen de partido de Estado, el PRD debe luchar por la defensa de los derechos individuales, de la identidad y soberanía nacional y llaman a que el partido se acerque más a la sociedad. Ante la crisis de la dirección del partido, este grupo propone la elección anticipada de los órganos de dirección y hace un llamado a los priístas que estén en contra de la democracia y la corrupción para acrecerse al PRD.

La posición del secretario general, Jesús Zambrano y la corriente de la Nueva Izquierda, de la cual también forma parte Jesús Ortega, difiere de la posición anterior. Zambrano plantea que la tercera intención de ganar la presidencia implicó un retroceso y que el programa y el discurso del PRD son obsoletos. También señala problemas tales como la conflictividad de los procesos internos, el descuido de la relación con la sociedad y la falta de preparación para conquistar del poder como factores que explican el retroceso electoral en el 2000. Plantea la necesidad de crear un polo de centro-izquierda y critica lo equívoco del planteamiento hecho por algunos perredistas en el sentido de resistir políticamente a Fox. Según Zambrano el PAN no es el PRI y el país ya cambió. En directa alusión al liderazgo cardenista plantea que el partido carismático ya se agotó.¹³

En el documento presentado por "Nueva Izquierda"¹⁴ en el octavo pleno del Consejo Nacional se plantea, en clara diferencia con Robles, que el PRD no debe empeñarse en atraer priístas a sus filas porque la sociedad se manifestó el 2 de julio en contra del priísmo. Hay

¹⁰ Informe presentado al octavo pleno del Consejo Nacional titulado "Definir la identidad del PRD", *Coyuntura* 98, PRD, junio-julio, 2000: 27-38, 30.

¹¹ "Crear un frente amplio de izquierda fuera del PRD, propone Rosario Robles", *La Jornada*, 27 de julio del 2000:6.

¹² "Las tareas del PRD", *Coyuntura* 98, PRD, junio-julio, 2000: 50-52.

¹³ "Debemos lograr acuerdos con el nuevo gobierno". Entrevista a Jesús Zambrano realizada por Claudia Guerrero. *Reforma*, 27 de diciembre del 2000: 9A.

¹⁴ "2 de julio: balance y perspectivas", *Coyuntura* 98, junio-julio, 2000: 39-49.

una autocrítica a la alianza establecida con los partidos de la Alianza por México y a la falta de institucionalidad interna del partido. Según esta corriente, la nueva agenda contendría la profundización de la vida democrática, la construcción de un proyecto alternativo al neoliberal y el establecimiento de una relación institucional de pleno respeto con el nuevo gobierno. Para este grupo, la refundación del PRD supone la construcción de un partido ciudadano: “de una vez por todas, debemos transitar de una coalición de grupos de interés en torno a un líder moral, hacia un partido que sea ciudadano y popular...”¹⁵ Con lo anterior, se rechaza el frentismo y se critica el liderazgo de Cárdenas.

Como vemos, las diferencias entre estas dos posturas que hemos descrito apuntan hacia estrategias y modelos de partidos distintos.

Conclusiones

¿Qué perspectivas tiene el PRD de crecer electoralmente y de llevar a cabo una refundación? Algunos perredistas no parecen interpretar el retroceso del 2000 como el agotamiento de la candidatura de Cárdenas y como la consecuencia de una lectura política equivocada de la situación nacional. Sin embargo, los datos son contundentes. El 31% de la votación que Cárdenas obtuvo en 1988 fue un hecho coyuntural que no se ha vuelto a repetir en ninguna elección posterior. Incluso los resultados de las elecciones federales de 1997 fueron un paréntesis en la historia electoral de este partido.

No es exagerado plantear que la crisis del PRD es más seria que la del PRI. La voluntad del PRI para recuperar la presidencia de la República representa un factor clave en sus posibilidades de renovación organizativa y discursiva. En cambio, parte de la dirección del PRD parece conformarse con tesis conspirati-

vas (tesis que de hecho fueron fundantes de este partido) y con la reiteración de viejos planteamientos: la disputa por la nación entre neoliberales y nacionalistas, la defensa de “la identidad nacional” (que por lo demás es un principio que lleva a la negación de la diversidad social y política), la reivindicación del liderazgo cardenista, el acercamiento a los movimientos sociales, entre otros. En estas posiciones no se advierte ninguna posibilidad de refundación del PRD. La propuesta de crear un frente encabezado por Cárdenas para enfrentar la política económica del nuevo gobierno seguramente convence a los militantes perredistas; no así a los electores que están fuera de la órbita del clientelismo perredista y que no se identifican con los principios de este partido. Este es un discurso de autoconsumo que está condenando al PRD a tener influencia en un puñado de estados.

La posición de la Nueva Izquierda abre la posibilidad de una reforma del PRD ya que al menos parece reconocer el agotamiento del liderazgo cardenista y de un modelo de partido. Al rechazar el frentismo, rescata la importancia de prepararse para gobernar y ganar las elecciones y se opone a hacer del partido una correa de transmisión de las organizaciones sociales.¹⁶ A pesar de que se advierte que aún no hay un planteamiento no dogmático en términos de política económica y social, por lo menos este grupo reconoce que el PRD enfrenta el reto de diseñar un proyecto alternativo. Esta es pues, una posición que busca replantear la estructura del PRD.

El VI Congreso Nacional a realizarse en el mes de marzo del presente año será decisivo para el futuro del prd en tanto ahí los perredistas habrán de decidir sobre las líneas programáticas y la estrategia de este partido a la luz de los cambios que trajeron consigo las elecciones federales del 2000.

¹⁵ Juan Reyes del Campillo, “2 de julio...” Op. cit.

¹⁶ Amalia García parece coincidir con algunos de estos puntos. Ver la entrevista “Una nueva cara para el sol azteca” realizada por Claudia Guerrero, *Reforma*, 26 de diciembre del 2000, p. 10A.

Elección de comités vecinales del 4 de julio de 1999. La ley de participación ciudadana no pasó la prueba

Armando Rendón Corona*

La siguiente exposición trata aspectos relevantes del proceso electoral de los Comités Vecinales realizado el 4 de julio de 1999. Estas elecciones pusieron a prueba la reforma de 1998 a la Ley de Participación Ciudadana, elaborada en un contexto crucial en la historia de la Ciudad de México, toda vez que en julio de 1997 el Partido de la Revolución Democrática ganó con la mitad de los votos las elecciones de jefe de Gobierno y la mayoría en la Asamblea Legislativa. Fue la culminación de un largo proceso de acumulación de fuerzas de las más diversas corrientes democratizadoras. Así, se dieron todas las condiciones para asentar el cambio sobre el vasto movimiento civil que junto con las organizaciones sociales, querían afanosamente contribuir a un renacimiento de la vida social capitalina.

Poco a poco ha ido quedando claro que la administración pública del D.F. sigue siendo una estructura diferenciada de la sociedad y que el gobierno se ejerce conforme a sus facultades, sin dejar que se confundan la administración con la participación social. El gobierno y la Asamblea se hacen cargo de los problemas y crean organismos para canalizar la demanda social (los módulos de atención ciudadana que se asignaron cada uno de los diputados locales y las oficinas de participación ciudadana central y en las Delegaciones políticas). El entusiasmo inicial se ha ido replegando.

La salida institucional a la intensa participación social estaba al alcance, modificando la LPC para estructurar la participación ciudadana mediante una combinación de una

representación vecinal con la acción directa de los ciudadanos. El asunto se debatió en foros, mesas y en la opinión pública, como parte de una discusión más amplia sobre la reforma política del D.F. Principalmente debido a la resistencia del PRI a los cambios democráticos, dicha reforma se frustró, particularmente en la transformación en estado 32 y por consecuencia el remplazo de las Delegaciones por municipios con sus cabildos. La concepción dominante se limitó a homogeneizar las instituciones conforme al orden federativo, con lo que se minimizó el papel de la representación social. La consecuencia en la confección de la Ley fue la definición de una representación intermedia, que remplazó la anterior estructura de tres niveles (manzana, colonia, Delegación).

Finalmente, con retraso y sin un consenso claro, se aprobó la reforma a la Ley y se crearon precipitadamente los órganos electo-

* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa.

rales: Instituto Electoral y Tribunal Electoral. La creación del aparato y su operación tropezaron con diversas dificultades, errores, deficiencias. El comportamiento del conjunto de los factores institucionales y partidarios que intervinieron en la elección de los Comités Vecinales, influyó en el resultado final de una votación del 9% de los ciudadanos empadronados.

No sería extraño que los ciudadanos que no vieron satisfechas sus expectativas sobre el cambio político, perdieran interés en la institución que se le ofrecía. Cabe preguntarse cómo el común de las personas poco participativas podían identificar las nuevas unidades territoriales con su vida cotidiana.

En la somera descripción que aquí se hace, se trata de hacer notar la insuficiencia de un proceso, que se valora conforme a una idea de democratización integral del sistema político mexicano.

Unidades territoriales. La igualdad del sufragio

La delimitación del ámbito territorial es un problema en sí mismo, ligado a la distancia que guarden los representantes con los vecinos en los ámbitos más inmediatos. Son dos los elementos que no se deben confundir: de un lado, la calidad de órganos de representación, del otro, la dinámica propia de la población expresada con sus formas de participación individual y colectiva.

La primera cuestión que surge al repartir la población en circunscripciones territoriales es una determinada representatividad que se pretenda. Nominalmente la representación vecinal se redujo a un nivel intermedio entre el nivel de la manzana, que antes formalmente podían ser alrededor de 50 mil unidades, y el de la delegación, cuyo Consejo de Ciudadanos se constituía por 15 consejeros por cada 100 mil habitantes y uno más por cada 50 mil. También era arbitrario el criterio de unidad territorial de las “áreas vecinales” que sirvieron de base a los consejeros ciudadanos de 1995.¹

¹ Véase la *Ley de Participación Ciudadana* de 1994.

En cambio la nueva LPC (1998) limitó la representación a las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales. Cada uno de ellos tiene dimensiones distintas, lo cual debería compensarse combinando el criterio de número de electores. Las colonias son alrededor de 2,600, mientras que ahora los Comités Vecinales (CV) suman 1352; éstos ya no se basan en el criterio de *habitantes* sino en el de *ciudadanos*. La reducción en el número de unidades, indica que la distribución no se ajusta rigurosamente al criterio de una representación por colonia o pueblo; la aplicación de la norma se complica si consideramos que una colonia puede contener barrios y unidades habitacionales.

De lo anterior se concluye que se redujo enormemente la representatividad, ya que se suprimieron los niveles de manzana y delegación, además de que el número de unidades es menor al de colonias y pueblos.

Una segunda cuestión que suscitan las unidades territoriales que creó el IEDF, es determinar en qué medida corresponden a los conceptos de comunidad de vida, cultura y nivel socioeconómico. De las nociones de vecindad y de participación, deberían desprenderse los criterios de delimitación de los territorios, puesto que están implicados los conceptos de comunidad y de intervención activa de sus miembros en los asuntos comunes y públicos. En consecuencia, los propios ciudadanos implicados deberían intervenir en la delimitación; este es el método democrático, aunque requiere de un cierto tiempo para concluir en acuerdos con la autoridad electoral. La delimitación meramente técnica debería entonces estar condicionada a esos acuerdos, aunque la discusión iniciara con una propuesta técnica. No obstante, debido al escaso tiempo con que contaba el IEDF y porque siempre se ha hecho así, fueron las autoridades electorales las que fijaron unilateralmente las dimensiones, bajo criterios electorales más que sociológicos y culturales.

El criterio principal del repartimiento está enunciado en la Presentación del Catálogo de Unidades Territoriales, donde se precisa que esa “división territorial posibilita la determinación del número y ubicación de las mesas receptoras y los centros de votación”. Para llevar a cabo

esta tarea el IEDF contó con la colaboración del IFE, que uso como criterio el de las secciones electorales, a su vez definidas por el número de electores.

Una tercera cuestión relevante es la igualdad del sufragio, que significa una persona un voto, de manera que no debiera ninguna circunscripción estar subrepresentada. Este no es el caso del repartimiento hecho por el IEDF. La subrepresentación representa un problema de inequidad que puede observarse de tres maneras: el promedio de representados por CV, la concordancia entre el número de unidades territoriales y de CV y el promedio de representantes por representado.

1) El promedio de ciudadanos por CV en todo el D.F fue de 4,460, de lo que resulta que ocho delegaciones se encuentran por abajo: los

extremos son Cuajimalpa con 2,434, que tiene una baja densidad poblacional, y Tlalpan 2,536, con una densidad media. En la situación opuesta se encuentran seis delegaciones que registran un promedio de ciudadanos muy por arriba del promedio del D.F; el caso extremo lo representó la Cuauhtémoc con 9,696, le sigue V. Carranza con 6062, y con más de cinco mil ciudadanos GAM, Iztapalapa, Iztacalco, M. Contreras y M. Hidalgo. La distribución es del todo irregular, ya que delegaciones con alta densidad de electores tienen promedios por CV por abajo y por arriba del promedio en el D.F, mientras que delegaciones con baja densidad tienen un promedio menor al promedio de éste.

En conclusión, la igualdad del sufragio no fue tomada en cuenta por los diseñadores de las demarcaciones y ha ocasionado una grave subrepresentación en seis delegaciones.

Cuadro 1
Unidades Territoriales, Comités Vecinales,
Integrantes y electores

<i>Demarcación Territorial</i>	<i>Unidades Territoriales</i>	<i>Comités Vecinales</i>	<i>Integrantes de CV</i>	<i>Secciones Electorales</i>	<i>Mesas Receptoras</i>	<i>Ciudadanos en Lista</i>
Álvaro Obregón	158	160	471	446	865 (857)	466 424
Azcapotzalco	87	91	945	347	655 (649)	349 122
Benito Juárez	52	56	614	254	526 (519)	298 067
Cuauhtémoc	37	43	568	389	763 (749)	416 949
Coyocán	102	113 (116)	1137	403	846 (836)	475 694
Cuajimalpa	36	36	313	75	154 (155)	87 628
Gustavo A. Madero	148	162 (164)	873	858	704 (1688)	930 909
Iztapalapa	189	189	2213	1003	1993	
Iztacalco	46	56	616	299	581 (572)	313 942
Magdalena Contreras	38	37 (41)	395	146	276 (275)	149 926
Miguel Hidalgo	75	81 (75)	787	271	522 (506)	369 830
Milpa Alta	10	12	125	44	94	50 823
Tlalpan	145	147	290	355	684 (674)	372 820
Tláhuac	37	37	396	133	282 (274)	161 257
Venustiano Carranza	58	61	704	337	69 (655)	369 830
Xochimilco	71	71	650	174	379 (370)	213 648
Totales	1 280	1 352	14 097	5 535	10 993 (10 841)	6 030 656

Fuente: Instituto Electoral del D.F. Catálogo de unidades territoriales y comités vecinales por demarcación territorial para las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999. Suplemento aparecido en el diario *Excelsior*, 25 de abril de 1999, 18p. Las variables tomadas del Catálogo son las de Número de integrantes de CV, Secciones y Mesas. Las cifras entre paréntesis, así como las columnas de Unidades territoriales y Ciudadanos en lista, corresponden a *La Jornada* 28-6-99, con base en IEDF. Los totales de UT, CV y secciones electorales, coinciden con los datos de la Memoria elaborada por la DEREDF, aunque en ella el número de integrantes de los CV es de 14,11, p. 35.

Cuadro 2
Representatividad de los Comités Vecinales y de los representantes

Demarcación Territorial	Unidades Territoriales	Comités Vecinales	A/B	Ciudadanos en lista	Promedio por CV	Promedios de representados por integrantes
	A	B		A/B		
Álvaro Obregón	158	160	+2	466 424	2915 -	317
Azcapotzalco	87	91	+4	349 122	3836 -	369
Benito Juárez	52	56	+4	298 067	5322 +	485
Cuauhtémoc	37	43	+6	416 949	9696 +	734
Coyocán	102	116	+14	475 694	4100 -	418
Cuajimalpa	36	36		87 628	2434 -	280
Gustavo A. Madero	148	164	+16	930 909	5676 +	497
Iztapalapa	189	189		1,033 787	5311	453
Iztacalco	46	56	+10	313 942	5606 +	510
Magdalena Contreras	38	41	+3	149 926	3656 -	380
Miguel Hidalgo	75	75		369 830	4931 +	470
Milpa Alta	10	12	+2	50 823	4235 -	407
Tlapan	145	147	+2	372 820	2536 -	289
Tláhuac	37	37		161 257	4358 -	407
Venustiano Carranza	58	61	+3	369 830	6062 +	525
Xochimilco	71	71		213 648	3009 -	329
Totales (prom)	1 289	1 355	+66	6 030 656	4460	428

Fuente: *La Jornada* 28-6-99, con base en IEDF. La columna de promedio de ciudadanos por comité vecinal y el signo de + o - es de elaboración propia. El promedio de representantes por representados se basa en el cuadro anterior, columna Integrantes de los CV.

2) La prueba de que el criterio técnico es deficiente está en que no hay una completa concordancia entre unidades y comités, ya que se agregaron 66 comités al número de unidades. Según una Memoria del Proceso, las modificaciones y correcciones a la cartografía fueron 76, que sigue siendo una cantidad ínfima (6% de las unidades territoriales, lo cual no dejó de molestar a la burocracia del IEDF, porque la "relación aperturista del Instituto con la sociedad" desgastó al personal. Ahí se reconoce que, debido a la cartografía, los vecinos eran orillados a votar por representantes de otras colonias. Pese a que no se respetaba la identidad cultural, las autoridades del Instituto decidieron no atender las demandas de colonos y agrupaciones, porque significaba dividir secciones electorales o modificar los límites de las unidades territoriales, lo que generaría retrasos en los plazos legales. Para salir del paso adoptaron un criterio igualmente arbitrario: las "secciones circunvecinas" a los CV donde se hubiera separado a los ciudadanos de su vínculo cultural, permitiendo hasta un 10% de la lista nominal. El efecto fue considerable: 242 Unidades Territoriales afectadas, 88 modificaciones a sec-

ciones, 394 secciones agregadas, es decir, 492 modificaciones a las secciones circunvecinas.²

En suma, gracias a la intervención ciudadana, se logró algún tipo de modificación en el 19% de las Unidades Territoriales para recomponer la homogeneidad cultural. También hay que considerar que los ciudadanos demandaron una subdivisión de las unidades territoriales que resultaban demasiado grandes, lo cual constataría la conclusión anterior de que había sub representación. Si los ciudadanos hubieran tenido la suficiente oportunidad, es posible que el número de reagrupamientos y de subdivisiones hubiera sido mayor. En algunas delegaciones se aumentó significativamente el número de CV, probablemente por la demanda de los ciudadanos de crear suficientes órganos de representación: ellas son la GAM con 16 además de 162 modificaciones a las secciones

² Dirección Ejecutiva del Registro de Electores de Distrito Federal, DEREDF. Memoria Del proceso electoral de 1999. La participación de la DEREDF en las elecciones vecinales. Documento de trabajo, 25 de octubre de 1999, 45 pp., p. 21-26.

circunvecinas, Coyoacán 14 más 23 modificaciones, Iztacalco 10 y 18 modificaciones; Cuauhtémoc 6 y 39 modificaciones. El número de modificaciones a las secciones circunvecinas fue también significativo en Tlalpan con 74, Iztapalapa 33 y A. Obregón 32. No obstante, siguieron estando sub representadas respecto al número de ciudadanos por CV y por representante.

3) Conforme a la Ley, el número de miembros de cada CV es de 7 a 15, dependiendo del número de electores del territorio. La asignación del número de representantes por CV se dejó en manos del IEDF, que para su aplicación técnica se apoyó en el IFE. Cabe plantear el problema de la representatividad de los integrantes, ya que para que sea equitativa, cada miembro debería representar, con ligeras variaciones, un mismo número de ciudadanos. Se puede inquirir entonces sobre la representatividad de los integrantes de los CV, promediando el número de ciudadanos por representante en cada Delegación, comparado con el promedio entre todos los cargos y los ciudadanos en lista en el D.F.

Puesto que se trata de representar a los vecinos, una fórmula para observar el grado de representatividad es la siguiente. A mayor número de representantes por representados, mayor representatividad y viceversa. Una baja proporción de representantes de un número alto de representados indica subrepresentación. La manipulación hacia arriba o hacia abajo del número de representantes puede generar desigualdades que desemboquen en conflictos innecesarios; el desequilibrio puede provenir de la apreciación de las unidades territoriales, lo cual no debería ser un problema si se aplica el criterio de mayor representatividad.

En todo el D.F el promedio de representados por integrante de los CV es de 428. Podemos considerar que una variación de 50 ciudadanos por arriba o por debajo de

este promedio no sea significativa. Quizás una variación por arriba de cien ya indica una inclinación hacia una mayor o menor representatividad. Las Delegaciones donde el promedio de representados por representante es bajo son: Álvaro Obregón 307, Azcapotzalco 369, Cuajimalpa 280, M. Contreras 380, Tlalpan 289 y Xochimilco 328. Este grupo significa el nivel óptimo de representatividad, conforme a los datos de referencia. En cambio, hay una notoria sub representación en B. Juárez 485, Cuahutémoc 734, G.A. Madero 497, Iztacalco 510, V. Carranza 525. Las cinco son delegaciones bastante pobladas.

Es evidente que hay variaciones considerables en la representatividad de los comités y sus integrantes, lo que significa que, por lo menos en seis Delegaciones, existe sub representación, una representación inequitativa. Claro está que legalmente un representante no



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

representa a un determinado número de electores, sino que colectivamente el CV representa a un conjunto de electores, pero aún así el resultado es el mismo. Otra cuestión es cómo ejercen sus funciones cada uno de los integrantes, porque se debe reconocer que la representación vecinal tiene por función la solución de problemas vecinales en su espacio más inmediato, por lo que no es lo más funcional que un pequeño número de representantes atienda a un gran número de representados.

Mesas receptoras de la votación y secciones electorales

El número de las mesas o casillas debería atender a dos criterios: la facilidad para que los electores lleguen y que haya suficientes para el número de electores. Un número mayor de mesas receptoras pudo favorecer la concurrencia a las urnas, pero niquiera así se hubiera vencido el desinterés. Tratándose de elecciones vecinales, las distancias entre casillas son grandes en territorios donde la población está más dispersa, lo cual representa una dificultad para trasladarse a ellas, y un motivo de abstención. Al aumentar las casillas aumentarían los requerimientos de funcionarios y otros, lo cual no debería ser un problema suponiendo una amplia participación ciudadana y un mejor aparato electoral.

La relación entre casillas y número de ciudadanos parece adecuada teniendo presente la proporción en las elecciones federales y el grado de abstencionismo habitual en elecciones federales. A partir de los datos del Cuadro 1, resulta que en promedio cada sección electoral contiene 1089 ciudadanos inscritos en la lista de electores, en tanto que el promedio de electores por casilla es de 556. Si la votación fue de 9.6% del padrón, se debieron recibir 53 votos por mesa en promedio. Si se previó una baja votación, lo más probable es que no se viera la necesidad de instalar más mesas receptoras.

En vísperas de las elecciones, el IEDF informó que debían instalarse 10,733 mesas (108 menos que las indicadas en el Cuadro 1 basado en datos del mismo Instituto; más adelante, al referirse a la capacitación de funcionarios,

el IEDF sumaba 10,766 mesas, de las que se capacitó a funcionarios en 10,741); las que efectivamente se instalaron fueron 10,319, es decir, 522 menos que las previstas en el Cuadro 5, o sea menos del 4.8% de las 10,841.³ Para darnos una idea de la exclusión, podemos hacer el siguiente cálculo: si los votantes por casilla en promedio son 556 y no se instalarían 522, se dejó sin votar a 290 mil personas; en el segundo caso faltaron 414 casillas que representan 230 mil electores empadronados: 4.8% en un caso y 3.8% en el otro. Se observa entonces que ello repercutió en el abstencionismo, pero en una baja proporción.

Planillas y candidaturas

El Catálogo de Unidades Territoriales y Comités Vecinales estableció el número específico de integrantes de cada CV, cuya definición legal está en función del número de ciudadanos; para delimitar ese número se tuvo como referencia a las secciones electorales. La relación es: a mayor número de electores mayor número de secciones electorales, mayor número de integrantes de los CV, que debe ser el mismo número de miembros de las planillas. Dicho documento no incluye el número de electores en cada sección electoral de manera que se pueda evaluar la representatividad del número de representantes asignado por el IEDF.

El Catálogo fue publicado en abril con los nombres de los CV, pero sólo algunas de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales. Conforme a la convocatoria, cada planilla estaba obligada a proponer candidatos a todos los cargos de representantes. La convocatoria se emitió el 25 de abril, mientras que el registro de planillas se debía hacer del 10 al 16 de mayo, lo que significa que los ciudadanos interesados en formar planillas tuvieron tres semanas para integrarse y registrarse, lo cual es poco tiempo en razón del tamaño de las unidades territoriales, a la poca difusión del proceso por parte del Instituto y, sobre todo, debido al hecho de que la mayoría de los ciudadanos no está organizado ni habituado a actuar organizadamente, por lo que la forma-

³ M. Del Valle, Op. cit., *El Universal*, 11-7-1999.

ción de candidaturas tiene una dificultad mucho mayor que para las fuerzas organizadas; más parecía una manera de desalentar el registro. Los que realmente estaban preparados eran los partidos políticos, cuya ventaja fue notoria frente a los ciudadanos en general.⁴

El IEDF informó que de las 1,252 unidades territoriales, en 96.8% se registraron de una a nueve planillas (en menos de 7% una planilla y en el 90% de dos a nueve), mientras en el 3.2% restante ninguna se registró, por lo que en septiembre se tendrán que realizar en éstas elecciones extraordinarias. El consejero Rodrigo Morales informó que quedaron registradas 3,788 planillas; además, se le negó el registro a 50 porque no cumplieron con la documentación requerida o intentaban inscribir a menos integrantes de lo que estableció la Convocatoria.

De acuerdo a los datos disponibles, hay dos fenómenos extremos en cuanto la competencia electoral por los Comités Vecinales: de un lado aquéllos en donde la acción ciudadana para ganar los Comités Vecinales es poca o ninguna; del otro, donde hay un alto número de planillas competidoras. En el primer caso, están 39 unidades territoriales (3.8%) donde no se registró ninguna planilla, además de 190 unidades territoriales (194y 14%), donde se registró una sola planilla. En suma, en 18% de dichas unidades dominó el desinterés. En la situación opuesta están 366 (27%), donde hubo mayor y más diversa participación, registrando de 4 a 9 planillas. De esto no se concluye simplemente que hubiera una efectiva participación de los ciudadanos, sino que más bien obedece a la dinámica de los partidos políticos, como se verá más adelante. Esto sucedió sobre todo en las delegaciones más complejas como GA. Madero e Iztapalapa. En la mayor parte de las unidades territoriales, la competencia electoral se situó entre dos y tres planillas: 414 con dos (30%) y 343 (25%) con tres planillas.

Siempre que se trata de cifras hay variaciones considerables, por lo que debemos tomarlas como aproximaciones. Según las fuentes

⁴ Catálogo de Unidades Territoriales y Comités Vecinales, por demarcación territorial, para las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999. Suplemento en el diario Excélsior, p. 18, 25 de abril de 1999.

Cuadro 3

Planillas registradas	Comités Vecinales	
	(1)	(2)
Unidades territoriales	1,252	(4)
Comités vecinales	1,352	
Comités vecinales con planilla	1,313	
Cargos	14,314	
Planillas registradas	3,820	(3)
Candidatos	43,042	(3)
Sin registro		39
Una fórmula		190
Dos fórmulas		414
Tres fórmulas		343
Entre cuatro y nueve		366
Promedio de planillas por unidad territorial		2.8
Registro por Delegaciones		
Iztapalapa		688
Gustavo A. Madero		535
Tlalpan		343
Álvaro Obregón		336

Fuente: 1) M. Del Valle menciona que en 194 demarcaciones se registró una sola planilla, 7% del padrón. Op. Cit. 2) *La Jornada*, 4-7-1999, con base en información del IEDF. 3) Se registraron 3,791 planillas con la participación de 42,994 ciudadanos. *La Jornada*, 28-6-1999. Según el documento citado de la DEREDF, las Unidades son 1280.

del cuadro anterior, las planillas registradas fueron 3,820 (o 3,791) con una suma de 43,042 (o 42,994) candidatos, lo que da un promedio de 11.2 candidatos por planilla. Si los cargos a repartir eran 14,314, entonces el promedio de candidatos por cargo sería aproximadamente de 3. La competencia electoral es intensa considerando que en 83% de los casos compitieron entre dos y nueve planillas.

Quizás con el ánimo de aparentar un inexistente entusiasmo ciudadano, el consejero Eduardo Huchim pronosticó que se iban a equivocar quienes auguraban un gran abstencionismo. Esta conclusión la saca de una comparación equivocada y con datos imprecisos: que para la elección de diputados federales en 1997 se registraron 3,500 candidatos, mientras que para la elección vecinal se inscribieron más de 40 mil.⁵ No guardan proporción entre sí, porque el número de diputaciones en juego es quinientas (de mayoría y proporcionales), dis-

⁵ *La Jornada*, 21-5-1999.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

putadas entre los partidos políticos registrados, con un padrón de más de cincuenta millones de electores. En cambio en las vecinales los cargos a ocupar eran 14,314 disputados por 1,820 planillas, con un padrón de seis millones. Se trata de un tipo distinto de representación social no comparable.

La duración de 40 días, a partir del 21 de mayo, de las campañas de promoción de candidatos y programas es razonable. Con el fin de ser congruentes con la exclusión de los partidos políticos en estas elecciones, la Ley estableció que en la propaganda las planillas no podrían usar otros colores que el blanco y negro, tampoco podrán hacer proselitismo en zonas diferentes a las que se registraron. Se identificaron por el número de registro, obtenido en el orden en que llegaron a registrarse.

El resultado fue que la propaganda era muy parecida, frecuentemente con los mismos lemas y demandas, con la evidente diferencia de los nombres de los candidatos de cada planilla. Esto no ayudó a los votantes a distinguir por quién votar. Fue también frecuente que los electores no conocieran a los candidatos y, en todo caso, se podrían conocer ciertos antecedentes personales y políticos, de los candidatos. Ambos factores contribuyeron a confundir, no dejando a muchos otra salida que escoger al azar.

El alto número de candidatos no es sinónimo de alta participación ciudadana, porque en una proporción considerable se presentaron como contendientes principales o únicos las planillas identificadas con el PRI y el PRD y menor cantidad figuraron planillas del PAN. En esas planillas podría presumirse que la composición fue de militantes partidistas combinados con ciudadanos no afiliados, pero también es de tomar en cuenta que muchas planillas eran realmente de ciudadanos independientes.

Puede decirse que se dio oportunidad a los ciudadanos, no que fue una elección entre ciudadanos.

Partidos Políticos

Igual que la ley anterior que prohibía la intervención de los partidos políticos, el artículo 94 de la LPC (1998) establece que ni “los partidos políticos ni los funcionarios del gobierno del DF podrán participar en el proceso de integración de los Comités Vecinales”. No obstante los partidos siempre han pretendido participar aunque ahora, cada uno por sus razones, prefirió actuar subrepticamente. La mayoría del PRD en la Asamblea Legislativa porque temió que la tradicional estructura territorial del PRI le permitiera ganar los CV y convertirlos en un medio de entorpecimiento de la gestión gubernamental; el PRI por su parte en la legislación

anterior había impuesto la prohibición y pretendía mantener alejados a los partidos competidores, además de que se propuso mantener su predominio y su influencia de masas en vistas a las elecciones del año 2000; la carencia de una fuerza popular de masas, además de su débil estructura territorial, hizo que el PAN defendiera la tesis del carácter ciudadano de las elecciones y los órganos.

De parte del gobierno era de esperar que se declarara el respeto a las reglas, aunque no dejaron de ocurrir incidentes en sentido contrario. La secretaria de Gobierno, Rosario Robles, anunció que había instruido a los funcionarios de la administración para que se abstuvieran de interferir en el proceso electoral vecinal, pues sólo podrán hacerlo para promover la participación ciudadana.⁶

Se sabe que el método para crear las unidades territoriales puede favorecer a determinado partido o perjudicarlo, según si se agrupan o dispersan sus partidarios. Puesto que el PRI perdió el control sobre el aparato electoral, se explica que se hubieran hecho cambios en la delimitación geográfica de los CV; de 170 peticiones para modificar la cartografía, 52% provino del PRD, 42% de colonos y 6.5% del PRI. Al parecer estaba conforme con el diseño original o se abstuvo por falta de capacidad.⁷

En el medio político se daba como un hecho el activismo de los partidos, incluso en el propio IEDF, cuyo deber es el aplicar la normatividad. Según Javier Santiago, consejero presidente del IEDF, no podía estimarse anticipadamente la participación electoral porque se trataba de una elección inédita en la que no participan los partidos políticos.⁸ No obstante, en un documento de uso interno del IEDF se preveía el registro entre un mínimo de dos planillas por cada comité vecinal a un máximo de seis, considerando una planilla ligada a cada uno de los partidos PRI, PRD, PAN y PT y dos de agrupaciones de ciudadanos.⁹ Resulta pues una mera simulación que el consejero Leonardo Valdéz, retara a que si algún ciudadano tenía

pruebas de que algunas planillas recibían apoyo de un partido político, podían interponer su queja ante el IEDF, y en caso de que esto se comprobara, podría revocarse el registro a la planilla.¹⁰

Con un cinismo similar, la diputada del PAN Margarita Saldaña admitió que, aunque para nadie es un secreto, difícilmente se podrá comprobar la injerencia que tuvieron los partidos políticos en la integración de las planillas. Era un secreto a voces y las evidencias estuvieron siempre a la vista, lo cual no entra en el campo legalista, sino en el político de una normatividad que se aceptó para no cumplirla porque contiene problemas reales que no han sido resueltos.

La estrategia del PRI fue de descalificar la LPC, al Código Electoral, a todo el proceso y, por supuesto, acusó al gobierno de la Ciudad de no apoyar al IEDF y de intervenir en el proceso electoral. Era una posición contradictoria porque si bien era de esperar que jugara el papel de oposición a ultranza debido a su derrota en 1997, también estaba empeñado en retener lo que pudiera de la representación vecinal, por lo que al desacreditar el proceso deslegitimaba sus propios logros. El PRI planeó al detalle la presentación de planillas y lo hizo público sin rubor. Según información obtenida por los reporteros, el PRI presentó planillas en el 90% de las unidades territoriales, el PRD en 80% y el PAN en 30%. De acuerdo a un diagnóstico de la dirección del PRI-D.F, su objetivo era que ganara el 80% de sus planillas, para con ello fortalecer su trabajo con las bases priistas. Desde principios de año los dirigentes distritales sostuvieron reuniones con Manuel Aguilera, presidente en el D.F, para tratar la integración de las planillas. La instrucción a los presidentes de distrito fue negociar la integración de una sola planilla por unidad territorial. Puesto que las planillas sólo podían identificarse por el número de su registro, su táctica fue hacer guardia para ser los primeros en obtener el registro, logrando que entre 60 y 70% de sus planillas se registrara con el número uno y el resto con el dos o tres.¹¹

⁶ *La Jornada*, 25-5-1999; *La Jornada*, 5-7-1999.

⁷ DEREDF, Memoria..., Op. cit., p. 37.

⁸ *La Jornada*, 24-6-1999.

⁹ *La Jornada*, 18-4-1999.

¹⁰ *La Jornada*, 21-5-1999.

¹¹ *La Jornada*, 2-7-1999. Reportaje de Ricardo Olayo, Gabriela Romero y Laura Gómez.

El PRD registró el 70% con los números dos o tres. Pero el PRD dejó en libertad a sus simpatizantes para que integraran las planillas sin importar su número, lo que generó que se inscribieran hasta seis o siete en unidades territoriales de las delegaciones G. A. Madero, Iztapalapa, V. Carranza y Cuauhtémoc. Todavía en 1998, cuando los partidos no llegaban a un acuerdo sobre la exclusión o no de los partidos, se daba por supuesto que les reconocería ese derecho, lo que explica que el PRD haya reservado un presupuesto y un esquema organizativo del proceso, que debió quedar sin efecto al aprobar su mayoría parlamentaria dicha prohibición. Quizás la asignación de recursos hubiera sido un mecanismo inductivo para presentar planillas unificadas, pero no fue así, de manera que cada planilla tuvo que buscar su propia base de apoyo.

Así pues, todas las declaraciones exaltando la novedad de estas elecciones porque no participaban los partidos, no podían ser creídas ni por los declarantes ni mucho menos por los ciudadanos.

Instalación de las mesas receptoras de votos

Una cosa son los preparativos para instalar las casillas y otra las que efectivamente se instalaron en la jornada electoral. Existió cierta deficiencia en la instalación de las mesas, tanto por la falta de puntualidad como por la no instalación. Probablemente la principal causa obedezca a que una parte de los ciudadanos designados no se comprometió en un proceso que les resultaba ajeno. Ésto se notó en varios momentos, especialmente en la baja asistencia a los cursos de capacitación. Sería interesante conocer alguna evaluación del propio IEDF sobre la parte que le toca de responsabilidad por ineficiencia en actividades como la capacitación, información, coordinación, entrega de nombramientos, de los paquetes y demás.

El efecto de que no se instalen las casillas es que anula el derecho de sufragio de los ciudadanos por vía de la exclusión, además de que se suma al monto de la abstención. No obstante, ésta no fue la causa principal, ya que

el abstencionismo fue un comportamiento generalizado. Al parecer fue de mucha consideración el retraso en la instalación, que desalienta a los votantes, y la no instalación que los excluye.

La información preliminar dada a conocer en la tarde de ese día propició una cierta inquietud respecto a la eficacia en la instalación de las mesas. De acuerdo a información proporcionada a la prensa por el mismo Instituto, en seis delegaciones la instalación de las mesas había quedado resuelta; en cambio en otras seis se habían instalado entre el 93 y el 81%; en la V. Carranza y Coyoacán habían llegado al 65%, mientras que en la GAM y en Iztapalapa se reportaba que se había instalado el 41% y 34% respectivamente. El reporte preliminar era preocupante porque la suma de mesas a instalar era de 10,733, de las que según el reporte vespertino se habían instalado 8,582 (78%) y no se instalaron 2,414, 22% del padrón.

Pese a que eran datos preliminares horas antes de que se cerrara la votación, esta información dio pie a que el PRI aprovechara para desacreditar el proceso y al IEDF, como lo hizo el diputado local Miguel Ortiz Haro, representante del PRI en ese Instituto, ya que el mismo día de la elección sostuvo según sus datos, que no fueron instaladas el 22.53% de las mesas receptoras, lo que implicó que un millón 200 mil capitalinos no pudiera sufragar.¹²

En realidad la no instalación de mesas receptoras fue mucho menor: fueron 444 no instaladas, el 4% de un total a instalar de 10,733. Según el promedio ciudadanos enlistados por mesa de 556, los que no pudieron votar fueron 246 864, el 4% de la lista de electores. Como se puede observar, este fenómeno tuvo un peso muy pequeño en el abstencionismo que alcanzó el 90%, debe considerarse como una causa poco significativa en el resultado, que no merma el factor desinterés. El problema fue serio en las Delegaciones GAM donde no se instaló el 10% y en Iztapalapa 9.5%.

¹² *La Jornada*, 5-7-1999.

Cuadro 4
Reporte preliminar de votación por demarcación territorial

<i>Demarcación</i>	<i>No. de mesas a instalar (A)</i>	<i>No. de mesas instaladas (B)</i>	<i>Variación A/B</i>	<i>No. de mesas que se reportan</i>
Azcapotzalco	649	648	-1	648
Coyocán	828	803	-25	612
Cuajimalpa	153	153		153
Gustavo A. Madero	1680	1504	-176	313
Iztacalco	572	571	-1	540
Iztapalapa	1968	1781	-187	903
Magdalena Contreras	274	274		274
Milpa Alta	94	94		94
Álvaro Obregón	842	830	-12	512
Tláhuac	274	274		274
Tlalpan	635	635		635
Xochimilco	368	368		368
Benito Juárez	519	512	-7	512
Cuahutémoc	749	742	-7	719
Miguel Hidalgo	473	473		473
Venustiano Carranza	655	627	-28	627
Totales	10733	10289	-444	7657

Fuente: IEDF, Secretaría Ejecutiva, sistema de Información de la Elección Vecinal de 1999, Reporte del 7 de julio de 1999.

Resultados electorales

Días antes de las elecciones los consejeros del IEDF daban la impresión de que habían cumplido a cabalidad sus responsabilidades asignadas por la Ley: se capacitó al personal de las mesas receptoras; se sellaron todas las boletas que se utilizarían, se contaba con un padrón confiable, supuestamente se tenía la capacidad para recibir cualquier queja y se esperaba que los partidos políticos se apegarán al marco legal. El consejero Leonardo Valdéz aseguró: “Estamos ciertos que no habrá controversias, que estas elecciones no serán conflictivas”. Javier Santiago, presidente del IEDF, admitió que las boletas no se imprimieron en papel de seguridad porque su costo se habría elevado a casi 12 millones de pesos; el costo será de casi 4 millones de pesos, 55 centavos cada una, aunque ello requirió sellarlas porque cabía el riesgo de que fueran falsificadas.¹³

Lo que importa de las boletas no es la cantidad sino la confiabilidad, que es un asunto

mucho muy sensible dada la tradición priista de defraudación. Fueron las circunstancias las que evitaron caer en el riesgo. El número de boletas que se imprimió fueron 6.6 millones, mismas que no fueron utilizadas en noventa por ciento debido al abstencionismo. La falta de precauciones sobre la autenticidad de las boletas no tuvo importancia porque todo mundo percibía que habría una baja votación. En otro tipo de elecciones la cuestión no es desdeñable, si se cree que todavía no llegamos a un sistema de elecciones libres.

Al computarse el 98.2% de las mesas instaladas, los votos emitidos eran 560,945, de los que 500,461 son efectivos y se anularon 56,306, además de 4,178 en blanco. La abstención fue 90.71%. Finalmente se informó que la votación total fue de 572,432, el 9.49% del padrón de electores; de los que fueron válidos 512,346; anulados 57,623, en blanco 2,463, que juntos representan el 10.5% de los votos emitidos.¹⁴

Tres días después, 7 de julio, el IEDF dio a conocer un reporte preliminar con cifras inferior-

¹³ *La Jornada*, 28-6-1999; *La Jornada*, 16-6-1999.

¹⁴ *La Jornada*, 10-7-1999.

Cuadro 5		
	<i>Cifras antes de las elecciones (1)</i>	<i>Cifras finales IEDF (4)</i>
Centros de votación	1,640	
Mesas receptoras	10,733	10,319 (2)(4)
Ciudadanos propuestos para responsables de las mesas	78,178	
Ciudadanos nombrados como responsables de las mesas	32,199	
Funcionarios de mesa capacitados	41,313 (2)	
Funcionarios en cada mesa	3	
Electores	5,981,357	6,033,000
Boletas	6,600,000 (2)	
Total de votos emitidos		572,432
% del padrón		9.49
Votos válidos		512,346
Anulados		57,623
En blanco		2,463

Fuente: 1) Mauricio del Valle, Op. Cit.; 2) Instaladas 8,311 según *La Jornada*, 5-7-1999; 3) *La Jornada*, 4-7-1999; 4) Primero se dijo que eran 10,289 pero el día diez se aumentó, debido, según se explicó, a que en Iztapalapa se entregaron 47 extemporáneamente y en la GAM otros seis, mientras que en la Cuauhtémoc fueron 23 menos que las originales reportadas, *El Universal*, 11-7-1999.

Cuadro 6					
Reporte preliminar de votación por demarcación territorial					
	<i>Votos efectivos</i>	<i>Votos nulos</i>	<i>Votos en blanco</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>% de Mesas que se reportan</i>
Azcapotzalco	32372	3933	144	36449	100.0
Coyocán	31326	2805	108	34239	76.2
Cuajimalpa	10491	1410	122	12023	100.0
Gustavo A. Madero	16452	2074	104	18630	20.8
Iztacalco	24621	2310	79	27010	94.6
Iztapalapa	48440	4705	218	53363	50.7
Magdalena Contreras	13442	2065	80	15587	100.0
Milpa Alta	5514	499	33	6046	100.0
Álvaro Obregón	25696	3184	181	29061	61.7
Tláhuac	18097	2031	118	20246	100.0
Tlalpan	38207	4231	126	42564	100.0
Xochimilco	22040	2154	198	24392	100.0
Benito Juárez	19363	1551	62	20976	100.0
Cuahutémoc	22857	2850	101	25808	96.9
Miguel Hidalgo	18478	2097	54	20629	100.0
Venustiano Carranza	26055	3100	100	29255	100.0
Totales	373451	10999	1828	416278	74.4

Fuente: IEDF, Secretaría Ejecutiva, sistema de Información de la Elección Vecinal de 1999, Reporte del 7 de julio de 1999.

res a las anotadas arriba, basadas en el 74.4% de las mesas reportadas. Es de hacer notar no sólo la insuficiencia de los datos sino también el retraso; más sorprendente es que meses después el IEDF no rindió ningún informe a la ciudadanía, lo cual no puede explicarse por incompetencia técnica, sino por un cálculo político inaceptable.

Fueron sesenta mil votos los inválidos de votantes que decidieron acudir a las urnas pero indefinidos, lo más probable a causa de que los electores no sabían por quién votar, ya que la única referencia para escoger era el conocimiento de los candidatos. Puesto que las demarcaciones eran demasiado grandes y se perdió el concepto de vecindad, no era posible conocer a las personas. En todo caso, lo que se puede conocer es su fama pública y en ciertos casos su filiación política. Quienes sí votaron, no podían tener mucha claridad sobre la diferencia entre las planillas porque frecuentemente los objetivos eran similares. Sin lemas distintivos ni declaración de su afiliación partidaria, no se podía optar por programas sino por pliegos de demandas.

Conclusión

En resumen, la LPC confeccionada por la corriente del PRD predominante en la estructura local, no pasó la prueba, como tampoco lo hicieron los órganos que derivan de ella. Más de 90% de abstención significa un rechazo contundente a una institución de representación vecinal hecha a contracorriente de las expectativas que se hicieron los movimientos ciudadanos en los últimos años. Podría interpretarse como una reprobación de un estado de cosas, de un malestar en la política, de un distanciamiento de lo que el capitalino percibe como comportamiento del gobierno, la ALDF y los órganos electorales, pero también a los partidos políticos que impiden a los ciudadanos intervenir en la solución de sus problemas.

Se podría decir que ha ocurrido una involución en la institucionalización de la participación ciudadana y en su deseo de intervenir en los asuntos comunes. El problema de una situación así es que el Estado se aísla para contender contra un cúmulo de asuntos cuya magnitud lo rebasan ampliamente augurando más

desorden. La gestión de la megalópolis impone la necesidad estructural de que la sociedad intervenga responsablemente en la solución de sus problemas. Frente a ello el régimen autoritario no está en capacidad de dar solución alguna. Puesto que es una necesidad estructural, se tendrán que dar los cauces para que adopte la forma adecuada en el concepto de la democracia participativa, social, que va más allá de la democracia política.

La representación vecinal en sus diferentes figuras es una institución relativamente reciente, que no ha estado a la altura de la participación social; ha sido una vía entre otras para expresar la demanda social, pero también para controlarla. A lo largo de su trayectoria ha dejado una experiencia, que si tiene algo de positivo, es que ha probado que la participación social y la representación vecinal no son un invento insensato y peligroso; ha dejado claro que no socava la autoridad política, ni compete con las funciones legislativas, ni eventualmente con los cabildos.

Los Comités Vecinales están ahí, contienen el germen de una democracia social por venir. No sin optimismo deberíamos suponer que una fuerza de más de 14 mil representantes sabrá ensanchar la institución que está en sus manos, que pugnará por ampliar sus atribuciones, que desarrollará la necesidad de contar con un verdadero sistema de organismos vecinales y sobre todo que sea garante de un movimiento de participación ciudadana. El estrecho marco institucional del presente podría en el futuro ya no depender tanto de los partidos y los gobiernos, de modo que la reforma legislativa e institucional dependa más de la iniciativa social.

Este es tan sólo un momento de un proceso histórico, que no puede evitar ser influido por las tendencias internacionales a la ampliación de los sistemas democráticos. Contrariamente al régimen autoritario en crisis, la democracia vecinal, social, es la salida para asentar la gestión y planificación democráticas, el gobierno barato, el orden social fincado en la responsabilidad de las personas y la convivencia humanizada. Quien esto comparta estará de acuerdo con Tocqueville en que la participación social tiene una misión civilizadora.

La Iniciativa de Reforma a la legislación laboral del PAN y el anteproyecto del PRD: una comparación

Octavio Lóyzaga de la Cueva*

La puesta en marcha del neoliberalismo en México ha traído como consecuencia la flexibilización de la fuerza de trabajo y de los derechos laborales, lo que ha constituido, en los hechos, una pérdida importante de los derechos laborales conquistados durante muchas décadas. En este contexto, después de haber desquebrajado en la praxis la rigidez jurídico laboral, el Estado ha cambiado sus objetivos hacia la legislación y profundización de las prácticas en las que había coadyuvado con el capital para flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo. Dentro de este tenor, se han presentado diversos proyectos de reforma entre los que destacan el presentado por el Partido de Acción Nacional y el PRD, cuyos contenidos comentamos en este artículo.

La puesta en marcha del neoliberalismo en México ha traído como consecuencia, además de un aumento en la pérdida del poder adquisitivo y un incremento en el desempleo en el sector productivo, la flexibilización de la fuerza de trabajo y de los derechos laborales, así como la mutilación de prestaciones inscritas en un significativo número de contratos colectivos, lo que ha constituido, en los hechos, una pérdida importante de los derechos laborales conquistados durante muchas décadas.¹

El empresariado con mayor presencia en nuestro país ha pugnado por llevar, tanto en la práctica y en lo formal, las reformas laborales favorables a sus intereses hasta sus últimas con-

secuencias. Lo anterior, en virtud de que las mismas le permitirían, en nombre de la eficiencia, la productividad, y la competitividad, un incremento de la plusvalía extraída en el proceso de trabajo y la reducción de las conquistas laborales plasmadas en los contratos de trabajo.

En este contexto, después de haber desquebrajado en la praxis la rigidez jurídico laboral, el Estado ha cambiado sus objetivos en los últimos años hacia la legalización y profundización de las prácticas en las que había coadyuvado con el capital para flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo. Dentro de este tenor, se han presentado diversos proyectos de reforma, entre los que destacan el del sector patronal, el del sindicalismo oficial, el sindicalismo independiente y, de manera mucho más acabada, el que ha presentado el Partido Acción Nacional (PAN) en forma de iniciativa de ley en 1995 y el que como anteproyecto presentó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en mayo de 1998.

* Profesor-Investigador, Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco.

¹ Para corroborar lo anterior bastaría observar las mutaciones que se han llevado a cabo en empresas como Aeroméxico, Teléfonos de México, PEMEX, etc., para confirmar lo anterior.

En estos días vuelve a estar de moda la reforma laboral debido a la llegada al poder ejecutivo de un miembro —aún con sus especificidades— del Partido Acción Nacional y de un Congreso en el que éste, si bien no cuenta con la mayoría calificada para votar las reformas laborales, sí se encuentra bien representada. Es por esto que consideramos importante presentar críticamente la posición de ese instituto político respecto a tal reforma, contrastándola con la del Partido de la Revolución Democrática —cuya votación puede ser decisiva dada la composición del Congreso— que en muchos aspectos es opuesta. Veamos diversos aspectos relevantes de estas dos posiciones.

Puede decirse, en primer término, que *los principios rectores de la propuesta del PAN* se encuentran vinculados a la *flexibilización* de diversos derechos laborales esenciales para los trabajadores —conquistados a través de una lucha internacional y nacional que duró mucho décadas— bajo el esquema de una mayor productividad. Cabe señalar que, en materia individual, la iniciativa del PAN está enfocada esencialmente a la flexibilización de la estabilidad en el empleo y de las condiciones generales de trabajo, las que son sacrificadas en aras de una supuesta productividad.

En relación con la forma en que conciben las relaciones entre *Estado y sindicato*, aspecto vinculado con la manera en que se regulan los derechos colectivos, debe señalarse que, como se desprende del análisis de los mismos, la iniciativa del PAN resulta contradictoria en cuanto a los beneficios que proporcionaría a los asalariados, toda vez que, de una parte contribuye a terminar con el control estatal, pero al mismo tiempo priva a los sindicatos de sus funciones intrínsecas consistentes en defender y mejorar los derechos de los trabajadores al restringir su carácter y dar peso a *los delegados de personal y a los comités de empresa*. Serán estas nuevas figuras representativas las que tomarán el lugar de los sindicatos, tanto por lo que respecta a la celebración de los pactos colectivos, como a los procedimientos de huelga. A los sindicatos se les reservan sólo algunas funciones como establecer negociaciones colectivas por rama de la industria.

Como se advierte, los delegados de personal substituyen en realidad a los sindicatos

no sólo en la representatividad de los trabajadores en las empresas, sino también en otra de sus funciones fundamentales como la celebración de contratos colectivos, llamados en la iniciativa *pactos colectivos*. Lo mismo acontece con las huelgas. Esto posiblemente ayude a atemperar el corporativismo, sin embargo, esta nueva forma de regulación podría coadyuvar a incrementar el control patronal.

Por otra parte, como se reconoce en la propia exposición de motivos, la reforma de la normatividad colectiva del trabajo constituye un apartado en el que queda de lado, teóricamente, el *aspecto tutelar del mismo a favor de la clase trabajadora* y el Estado asume un papel de vigilante del “equilibrio entre los factores de la producción, reconociendo los derechos colectivos y estableciendo el cauce adecuado para su ejercicio, sin inclinarse a favor de ninguna de las partes”, lo que rompe con uno de los principios fundamentales del derecho del trabajo no sólo de México, sino del mundo, la tutela del trabajador, otorgada por el Estado —si bien en muchos casos sólo lo sea formalmente— dada la disparidad económica entre las partes en conflicto.

Cabe señalar que en la iniciativa del PAN el contenido de los pactos colectivos se amplía conteniendo a11 demás de lo ya regulado en los actuales contratos colectivos, cláusulas relativas entre otros puntos a la productividad, medidas de higiene y seguridad y reglas disciplinarias, lo que daría lugar a que el patrón tendría sin necesidad de negociar aparte, medidas para disciplinar a los poseedores de la fuerza de trabajo.

En relación con la huelga debe apuntarse que el art. 330 da lugar a un grave retroceso. En él se contempla el arbitraje obligatorio en caso de huelga si cualquiera de las partes lo solicita después de transcurrido un mes y un día de su primera manifestación, reduciéndose dramáticamente el carácter reivindicatorio y la presión propios de la huelga que el constituyente imprimió a este derecho.

Por lo que corresponde a los principios rectores del anteproyecto de reforma de la legislación laboral del PRD, puede decirse que éstos responden de acuerdo al propio partido a dos imperativos: de una parte, a la necesidad

de hacer compatible la búsqueda de una mayor competitividad de las empresas instaladas en el país con la equidad a que tienen derecho los asalariados y, de otro, a la urgencia de eliminar los rasgos autoritarios y corporativos —“que distinguen al viejo orden laboral”—, con el fin de democratizar las relaciones entre los sindicatos, los trabajadores, los patrones y el Estado y establecer la correspondiente adecuación entre los sistemas de representación social y política.²

En el documento se hace referencia a “la necesidad de adecuar los procesos productivos en el marco de las presiones competitivas, hacia una *flexibilidad laboral negociada*, que responda a las innovaciones tecnológicas y organizativas y a los cambios en los mercados *sin afectar los derechos fundamentales de los trabajadores* garantizando un reparto justo de sacrificios y beneficios”.³ El discurso del PRD relativo a los ejes de la reforma, resulta en apariencia sugestivo. Parece pretender, de una parte, la democratización de los sindicatos para lograr su plena autonomía y alejarse al mismo tiempo de sus ligas con el Estado por la vía del corporativismo. Sobre esta base busca incrementar la productividad con un reparto en el que prive una mayor equidad, sin vulnerar los derechos fundamentales de los asalariados.

El resultado plasmado en el anteproyecto no refleja plenamente lo señalado anteriormente. Si bien en la reforma propuesta, no se llega a los excesos de flexibilización y pérdida

² Anteproyecto de Reforma Laboral del PRD. Presentación. En este documento se alude a que la legislación actual y las instituciones que se desprendieron de la misma, fueron aprovechadas para imponer un descenso trascendente en los niveles de vida de los asalariados, señalándose que en tal virtud se debe remplazar un régimen sindical cuya fuente y recursos de poder provienen de una relación corporativa de los sindicatos con el Poder ejecutivo y de una férrea disciplina interna impuesta por las directivas sindicales que deriva de los mecanismos forzosos de afiliación. En la presentación también se afirma que la auténtica protección de los intereses de los trabajadores deberá derivar ahora de la legalidad, del reconocimiento pleno de los derechos los trabajadores y de la “promoción de organizaciones sindicales autónomas y representativas con capacidad de interlocución real”.

³ Se señala también que tales lineamientos promoverán un modelo incluyente de relaciones labores, que se fundamente en un nuevo pacto social que promueva una vía elevada de desarrollo sustentada en una creciente productividad y salarios verdaderamente remunerativos.

de derechos laborales fundamentales presentes en la iniciativa del PAN y se dan pasos importantes hacia la democratización sindical y al aumento de derechos laborales en general, sí encontramos preceptos que constituyen un retroceso a lo ya alcanzado.

De esta suerte, el anteproyecto del PRD contiene adelantos importantes para los trabajadores, pero también desandares. Así, encontramos preceptos que avanzan a favor de los trabajadores como la determinación de la igualdad de la mujer, al plasmar la garantía de equidad de oportunidades para ambos sexos, promoviendo una mayor participación de la mujer en las comisiones mixtas, en la actividad sindical y en los programas de capacitación y adiestramiento, al tiempo que suprime el derecho de las madres trabajadoras para que durante los periodos de lactancia tengan dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos en un lugar adecuado e higiénico.

Otros de los puntos importantes de la propuesta del PRD, son los siguientes: se pone especial atención a la productividad dedicando incluso un capítulo específico denominado: *Productividad y Distribución de Beneficios* en el que se apunta que la instrumentación de éstos debe ser elaborada bilateralmente; Se crea *el Servicio Civil de Carrera para los trabajadores al servicio del Estado, los que quedan incorporados a la Ley Federal del Trabajo*. En el documento, “Una versión panorámica” del Anteproyecto, se asienta que el objetivo del Servicio es “profesionalizar el trabajo del servidor público, estimular su permanencia y compromiso institucional, generar mecanismos de ascenso escalafonario transparentes, retribuir su desempeño con criterios de equidad y mejorar su calidad de vida”. De otra parte, en el ascenso se privilegia la capacidad sobre la antigüedad; se substituyen las Juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces laborales; se suprime el contrato ley, lo cual resulta discutible en función del papel que ha jugado éste: será la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión las encargadas de fijar el salario de los trabajadores al servicio del Estado, los salarios mínimos generales y profesionales, cada tres meses, y el porcentaje de utilidades de las empresas que deba repartirse.

Por lo que corresponde a los derechos colectivos, en el art. 484 se dispone que los sindicatos deberán inscribirse exclusivamente con fines de publicidad en el Registro Público nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos, no pudiendo negarse la inscripción a quien presente copias del acta de la asamblea constitutiva, del acta de elección de la directiva, de los estatutos y la información sobre el número de sus miembros, adquiriendo



FOTO: MARIO PALACIOS

en ese momento la personalidad jurídica relativa. Se dispone, asimismo, que la directiva sindical deberá elegirse mediante votación universal, directa y secreta de los integrantes del sindicato.

Por lo que respecta al contrato colectivo cabe apuntar que un avance fundamental se advierte en el precepto (513) que señala que, cuando se demande la celebración de un contrato colectivo, el patrón tendrá la obligación de hacer público este hecho a los trabajadores. Si transcurridos treinta días, dos o más sindicatos tuviesen interés en la celebración de tal contrato, deberá realizarse un recuento por votación directa y secreta para determinar a quién corresponderá la titularidad. El mismo procedimiento deberá seguirse cuando se demande la titularidad de un contrato colectivo vigente.

Un precepto de importancia fundamental en materia de huelga se presenta en el número

394, en el que se dispone que los trabajadores pueden en cualquier momento retirar el emplazamiento e incluso acordar el levantamiento de la huelga, teniendo el patrón o el titular de la dependencia, la obligación de reanudar las labores dentro de las 24 horas siguientes después de recibida la comunicación de los trabajadores. Este artículo daría término a las maniobras patronales y gubernamentales que han impedido, en diversas ocasiones que, pese a la voluntad de los trabajadores para levantar la huelga, ésta se pro-

longue por motivos políticos y/o económicos con el objeto de acabar con un sindicato, con un contrato colectivo o con la propia fuente de trabajo, por convenir así a intereses distintos a los de los asalariados como sucedió en el caso del conflicto SUTIN-URAMEX.

Por lo que respecta a los derechos individuales encontramos marcadas diferencias entre ambos proyectos. Un retroceso significativo en la iniciativa del PAN lo encontramos, como lo habíamos señalado, en el tratamiento de la estabilidad en el empleo. Comentario especial merecen los artículos 35 fracción III, 37 y 38 del proyecto. En el primero se señala que será considerado como trabajo eventual "el incremento temporal de la fuerza de trabajo por exigencias circunstanciales del mercado, la acumulación de tareas o el exceso de pedidos, aun tratándose de la actividad normal de la empresa". En realidad, este supuesto se presenta con regularidad en toda empresa. El mercado

jamás es lineal, de ahí lo peligrosa que resultaría una disposición que fácilmente pueda dar lugar a un fraude respecto a la verdadera naturaleza de la relación laboral.

En contraste, el anteproyecto del PRD contiene un avance sustancial. *En él se reconoce que el trabajo por tiempo indeterminado puede ser no sólo continuo, sino también discontinuo.* En el art. 39 del anteproyecto se señala que por trabajo “discontinuo debe entenderse aquél que se desarrolle de manera permanente por temporadas en determinados periodos del año, mes, semana, o por días en atención de la naturaleza de los trabajos o actividades” Cabe señalar que en este precepto se asienta, asimismo, que en esta modalidad los trabajadores tendrán “los mismos derechos y obligaciones que los de tiempo continuo”.

El artículo 37 de la iniciativa del PAN, da lugar a un contrato de prueba y, si bien es cierto que la fracción I del actual artículo 47 de la ley actual permite la rescisión de las relaciones de trabajo sin responsabilidad para el patrón, dentro de los treinta días siguientes, al inicio de la relación de trabajo, en caso de que el patrón haya sido engañado con referencias o certificados falsos en los que se asignen al asalariado facultades o aptitudes que no posee, lo que ha sido conocido en la doctrina como la prueba dentro del contrato. Lo que se pretende ahora es simplemente dejar a la voluntad unilateral del patrón la decisión de dar por terminada la relación de trabajo. Se ha señalado que quien da empleo ahora es el empresario por lo que deben facilitársele los contratos temporales y la movilidad para el mejor manejo de los recursos humanos”, debiendo romperse con “rigideces intolerables”.

Pensamos que, en los casos señalados, no se trata de “rigideces intolerables”, sino de derechos conquistados mediante grandes luchas llevadas a cabo durante generaciones y cuyas consecuencias serían muy graves en caso de dar marcha atrás a tales conquistas. Al respecto, cabe recordar lo señalado por el director en México de la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el sentido de que la desreglamentación no resuelve el problema del desempleo. A nuestro parecer, el asunto radica en el modelo económico que ha sido implementado y el que, prácticamente en

todos los países en que ha sido impuesto, ha causado los mismos resultados.

En el caso del anteproyecto del PRD, se otorgaba al patrón la facultad de pactar que la relación de trabajo fuera a prueba, *siempre y cuando se tratara de tiempo indeterminado, por una sola vez y por 30 días (art. 40).* La “fe de erratas” invalidó lo anterior.

Un avance importante en la iniciativa del PAN, lo constituye la forma como se propone la integración de la prima de antigüedad, la que se conformaría “con aportaciones del patrón a favor del trabajador equivalentes a un 5% cuando menos, de los salarios y demás prestaciones que formen parte integrante del mismo” (art.46), en lugar de los 12 días por año, lo que representará un aumento importante, además de que no habría un tope de hasta el doble del salario mínimo correspondiente como lo establece la ley actual.

Por lo que se refiere a la rescisión de las relaciones de trabajo imputables al trabajador, encontramos en la iniciativa del PAN, retrocesos significativos. En lo que, corresponde a la causal relativa a los actos inmorales, la nueva fracción que se propone, establece, que el despido se puede dar no sólo por realizar este tipo de actos durante el desempeño de su trabajo, sino “fuera de su jornada, si con ello se daña la imagen de la empresa”, omitiéndose señalar en este supuesto, si estos actos se cometerían dentro de la empresa o fuera de ella. En todo caso, la gravedad radica en extrapolar la relación de trabajo para tales efectos, sobre todo, si tomamos en consideración el carácter subjetivo y diferenciado con el que se califican este tipo de actos. Por lo que respecta al anteproyecto del PRD, no existe ningún cambio con la ley actual.

En lo relativo a la indemnización, en la iniciativa del PAN también encontramos serios retrocesos: en los supuestos relativos al retiro del trabajador por causas imputables al patrón, el trabajador tendrá derecho sólo a tres meses de salario, en lugar de la indemnización diferenciada a que hace referencia el art. 50 de la actual Ley Federal del Trabajo que incluye el pago de los salarios caídos.

Por lo que corresponde al despido injustificado, en la misma iniciativa del PAN se

dispone que los salarios caídos se pagarán *sólo* en el supuesto de que al ejercitar su acción, el trabajador opte por la reinstalación, amén de que en los términos del artículo 54 “si el trabajador reclama su reinstalación, el empleador podrá en cualquier momento dar por terminada la relación de trabajo mediante el pago de la indemnización... (de tres meses), y el de los salarios vencidos hasta la fecha en que cubra la indemnización y los *intereses correspondientes*” (*sólo estos intereses resultan un adelanto*). Resulta importante mencionar que el actual artículo 49 de la ley señala los únicos cinco tipos de trabajadores que no tienen derecho a la reinstalación. Cabe señalar que los retrocesos anteriores en la rescisión imputable al patrón e indemnizaciones, no se presentan en el anteproyecto del PRD. En éste la legislación vigente queda intocada.

Es importante apuntar que, por lo que corresponde a la terminación de las relaciones individuales de trabajo, el anteproyecto del PRD contiene un avance fundamental. En el art. 56 del mismo, se dispone que en el caso de la fracción I (referente a la terminación por mutuo consentimiento), cuando un trabajador haya acudido previamente ante el juez laboral⁴ para manifestar que ha sido obligado a firmar una hoja en blanco o renuncia, la terminación de la relación de trabajo por esta causa sólo procederá cuando la renuncia sea ratificada ante el juez. Este precepto contribuiría de manera importante a dar término a prácticas patronales, en las que se obliga a los trabajadores a firmar hojas en blanco, las que en su caso son llenadas con la renuncia de los mismos, lo que evita la reinstalación o la indemnización correspondiente en caso de despido injustificado.

En la iniciativa del PAN, encontramos un precepto (art. 56) que representa un peligro para los trabajadores. En él se prescribe que el trabajador y el patrón podrán en cualquier momento modificar, de común acuerdo, las condiciones de trabajo mejorándolas o reduciéndolas en forma definitiva o temporal. Resulta innegable que dada la desproporcionalidad económica entre las partes, será el patrón el que resultará beneficiado con este precepto en caso de ser aprobado.

⁴ En el anteproyecto del PRD los jueces substituyen a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En los artículos 57 y 60 de la iniciativa del PAN encontramos otros retrocesos importantes. En el primero, se dispone que el patrón podrá demandar la modificación de las condiciones de trabajo por razón de *productividad*. En el artículo 60, por su parte, se propone que “cuando concurren circunstancias extraordinarias que lo justifiquen en razón de la *productividad* o para evitar problemas graves, el empleador podrá modificar temporalmente y hasta por un tiempo máximo de treinta días, el horario, los días laborables, el lugar o lugares de trabajo y las actividades del trabajador... Si las partes no se ponen de acuerdo, cualquiera de ellas podrá acudir al juez de lo social quien resolverá lo conducente, pero en todo caso el trabajador deberá acatar los cambios siempre y cuando no impliquen un peligro para su salud o integridad física”.

Cabe resaltar, en primer lugar, el peso que se le da a la productividad —que en muchos casos es sólo un pretexto— en perjuicio del trabajador, pese al discurso empresarial y estatal. Piénsese por otra parte en el problema que generaría el segundo artículo en comentario, sobre todo, si tomamos en consideración que en nuestro país, una gran cantidad de mexicanos laboran en más de un empleo para poder subsistir y que tal cambio aun cuando fuera por 30 días pondría en peligro su otra u otras fuentes de ingreso, debido a que podría dar lugar a un despido justificado de su otra u otras fuentes de trabajo. *En el anteproyecto del PRD no existen disposiciones semejantes.*

En lo relativo a la jornada de trabajo, un avance importante tanto en la iniciativa del PAN como en el anteproyecto del PRD, lo constituye la reducción del número de horas laboradas por semana, (40 horas).

Relacionado con lo anterior en el artículo 63 de la iniciativa del PAN y en nombre, otra vez, de la productividad, se apunta que se podrá repartir el tiempo de trabajo por año, mes, semana, día, pudiendo ser la jornada ordinaria diaria hasta de 9 horas.

En el anteproyecto del PRD se señala por su parte que la jornada diaria diurna máxima será de diez horas, la mixta de nueve y media y la nocturna de nueve”. Se pueden aducir muchas razones para prescribir lo anterior: la pro-

ductividad, la competitividad, etc. Lo anterior, sin embargo, constituye un grave retroceso. La jornada por la que lucharon y dieron en muchos casos su vida en todo el orbe millones de trabajadores no tendría sentido a más de un siglo de distancia. Además, este tipo de jornadas daría lugar a que *horas* que se pagan ahora como *extraordinarias* se cobren como *ordinarias*. Debe señalarse, sin embargo, que en la fe de erratas presentada posteriormente por el PRD se da marcha atrás a esta disposición que contempla ese aumento de las horas diarias.

La iniciativa del PAN, presenta también otro gran retroceso. En el art. 69 se dispone que los trabajadores *estarán obligados* a prolongar su jornada de trabajo por circunstancias extraordinarias, sin exceder de tres horas diarias ni de tres veces en una semana.⁵ Sin embargo resulta más grave a nuestro juicio lo señalado en el segundo párrafo en donde se prescribe “que no se entenderá que se trata de tiempo extraordinario cuando el trabajador labore un turno adicional inmediato anterior o posterior al suyo”, añadiéndose que “en ningún caso será obligatorio para él”, cuando atendándose al verdadero espíritu del actual precepto constitucional presente en la fracción IX del artículo 123 constitucional, parte de este turno debería computarse como extraordinario y el otro prohibirse que se labore.⁶

En estos puntos, el anteproyecto del PRD no presenta los retrocesos acabados de reseñar y sí un avance importante. En el art. 71 se dispone que “los trabajadores no están obligados a prestar servicios en horas extraordinarias, ni dobles turnos” Asimismo, se asienta que los dobles turnos serán pagados como horas ex-

traordinarias. Por último, en el art. 69 también se ordena que el tiempo de media hora de descanso, que ya se contempla en la ley actual en el caso de la jornada continua, “deberá ser considerado como tiempo efectivo de trabajo”.

En la iniciativa del PAN se introduce un nuevo capítulo dentro del título relativo a las condiciones de trabajo bajo la denominación Puesto, Categoría y Lugar de Trabajo. En especial el artículo 71, conlleva una grave contramarcha. Una vez más en nombre de la productividad se despoja a los trabajadores de un derecho conquistado después de muchos años de lucha. En el precepto señalado se asienta que el empleador designará el lugar de trabajo de acuerdo a las necesidades de la empresa y atendiendo a la productividad. *Cualquier cambio, temporal o definitivo*, deberá responder precisamente a estas razones y cuando implique alguna desventaja para el trabajador, el empleador deberá compensarla en la forma que convengan las partes (agregándose que) de no llegar a un acuerdo se procederá de conformidad con lo dispuesto en el art. 60. Este artículo dispone, que “en todo caso el trabajador deberá acatar los cambios con las salvedades ya mencionadas”. Como se advierte, se pierde el derecho a desempeñar el puesto y las funciones contratadas y/o en el lugar convenido originalmente.

Un avance significativo en los dos proyectos de ley es el establecimiento de la semana inglesa (cinco días de trabajo por dos días de descanso).⁷ En apariencia, también lo es en las dos propuestas de reforma, el incremento en los días de vacaciones que empiezan con 15 días en lugar de 6, sin embargo, los días de descanso obligatorio llamados especiales en el proyecto del PAN, se reducen de siete (además de los relativos a jornadas electorales) a tres, con la salvedad de que estos días deberán ser laborados por los trabajadores si a juicio del patrón es necesario hacerlo.⁸ En el caso del an-

⁵ Si bien el artículo 68 de la ley en vigor dispone que “los trabajadores no están obligados a prestar sus servicios por un tiempo mayor del permitido en este capítulo”, esto no significa que el laborar tiempo extraordinario sea obligatorio. Incluso en el artículo 66 se dispone “que podrá también prolongarse la jornada por circunstancias extraordinarias lo que denota un carácter potestativo, no imperativo”.

⁶ En concepto de De la Cueva, que fue quien coordinó la comisión que elaboró el proyecto de la Ley de 1970, el trabajo realizado durante un segundo turno debe ser considerado como jornada extraordinaria. Al respecto señaló que “también aquí quebró la Ley las dudas que pudieran sobrevivir, pues basta que se prolongue el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrono, para que se dé el presupuesto de la jornada extraordinaria”, si bien no debe incluirse el trabajo de emergencia.

⁷ En el proyecto del PRD se agrega que se procurará que uno de esos días sea domingo y que ambos sean continuos. Asimismo, se señala que el trabajo en día domingo será remunerado con un 50% adicional en lugar del 25% actual.

⁸ Pese a lo señalado, para algunos especialistas identificados con el sector patronal “es exagerado el número de días de vacaciones propuestas en la iniciativa por lo menos durante los dos primeros años”. Filiberto López Días, “Las propuestas del PAN a la ley Federal del Traba-

teproyecto del PRD esto no sucede (art.77). Incluso se añade al artículo actual, que de común acuerdo trabajadores y patrones establecerán modalidades para que el descanso correspondiente a los días 5 de febrero, 21 de marzo y 20 de noviembre, si caen entre el martes y el jueves, sean disfrutados el lunes o el viernes siguiente. En lo relativo al salario, debe señalarse que tanto en la iniciativa del PAN, como en el anteproyecto del PRD, el aguinaldo se incrementa al doble, de 15 días de salario a 30, estableciéndose que éste será sobre el sueldo básico.

Un avance importante en la iniciativa del PAN en este capítulo, se encuentran en incluir dentro del salario integral a las propinas en todos los casos que se perciban, que en la actual ley sólo son reconocidas en el caso del trabajo en hoteles, restaurantes, bares, y otros establecimientos análogos; asimismo, lo es, el reconocimiento del tiempo extraordinario para los mismos efectos.

En relación con el salario integral en el anteproyecto del PRD, se señala que en la composición de la prima de antigüedad deberá tomarse en cuenta lo dispuesto por el art. 84 de la ley actual, relativo a este tipo de salario, en el que se incluyen además de los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, las gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se entregue al trabajador por su trabajo.

Un aspecto novedoso en la iniciativa de ley del PAN, lo constituye la posibilidad de que la asamblea de trabajadores acuerde que una parte de las utilidades de los trabajadores (que no debe exceder del 25% del importe total de

jo" en revista *Laboral* No. 36, 1995 p. 94. A nuestro juicio la reflexión anterior carece de sustento. Debe recordarse que México es uno de los países en los que la legislación laboral concede a los trabajadores un menor número de días de vacaciones.

las distribuibles en el ejercicio social de que se trate), sean capitalizadas en acciones preferentes que podrán ser adquiridas por ellos mismos. En el proyecto se establece como límite a la participación de los trabajadores, el 49% del capital aportado por los accionistas, socios o patrón como persona física.

Independientemente de lo novedosa y beneficiosa que aparece en el papel esta proposición, pensamos que en la forma en que está estructurada sería difícil llevarla a la realidad, sobre todo, si partimos del supuesto de lo bajo que representa el 25% del importe total de las utilidades repartibles. La idea es loable. En todo caso, mejor estructurada podría ser un avance importante para lograr un reparto más equitativo de la riqueza producida colectivamente.

Por su parte el anteproyecto del PRD mantiene en lo general la misma regulación de la ley actual. Cabe señalar que en la "fe de erratas", se define que el porcentaje a repartir será del 20% en lugar del 10%, debiendo quedar incluido dentro de la Ley Federal del Trabajo.

Se propone asimismo eliminar el obstáculo legal para que los trabajadores puedan auxiliarse con especialistas en contabilidad para analizar la declaración fiscal, base del reparto.

Como se advierte de este parangón, si bien los dos proyectos contienen adelantos y retrocesos para los trabajadores, estos últimos se encuentran en mayor proporción en la iniciativa del PAN, que está más acorde con el proyecto neoliberal, mientras que en el anteproyecto del PRD, aun cuando se advierten adecuaciones para el logro de una mayor "productividad", los avances que se observan en el campo individual mejoran en lo general las condiciones de trabajo, al tiempo que en materia colectiva coadyuvan al logro de la democratización sindical y en contra del control patronal y corporativo.



FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

Crónicas del sindicalismo petrolero: la sección 36 de Reynosa

Jorge González Rodarte*

Los cambios sufridos en la situación general de la sección 36 los podemos agrupar en dos aspectos: la brutal reducción de la plantilla laboral y la escandalosa corrupción resultante de la privatización de los bienes seccionales en beneficio de la camarilla dirigente. A partir de la detención de La Quina y hasta 1995 se llevaron a cabo alrededor de 5 mil 500 despidos y se desmanteló el área de exploración y perforación, la cual empieza a ser desarrollada por compañías contratistas, al tiempo que se anuncia una próxima reestructuración de la planta petroquímica con vista a su posible privatización.

El 10 de enero de 1989 el gobierno de Salinas de Gortari, utilizando toda la fuerza del Estado (ejército, marina, PGR), detuvo violentamente a los principales dirigentes del Comité Ejecutivo General (CEG) del sindicato petrolero. Las instalaciones petroleras (también las telefónicas y eléctricas) más importantes del país fueron resguardadas militarmente y el local nacional de la CTM fue rodeado durante horas por la policía hasta lograr la aprehensión del secretario general Barragán Camacho, quien se había refugiado en la oficina de Fidel Velázquez. Ese mismo día, mientras en por lo menos 16 secciones los trabajadores se movilizaban en protesta por la acción gubernamental, los líderes seccionales optaban por desaparecer y ofrecer sus renuncias inmediatas. Esto fue lo que sucedió en la sección 36, en donde el líder Tomás "Chito" Cano decidió

escapar de la localidad y esconderse para después negociar el retiro mediante la jubilación para él y otros dirigentes locales encabezados por Eduardo Vela Aguilar.

El 16 de enero se anunció la búsqueda policíaca del ex-alcalde de Reynosa, ex-líder petrolero, ex-diputado federal y ex-presidente del PRI en Tamaulipas, J. Cruz Contreras, alias el "Padrino", a quien se acusaba de contrabando de armas para La Quina. En Reynosa se decía que el Padrino era dueño de un casino en Las Vegas y de diferentes empresas pesqueras, dos buques tanque en Venezuela y Brasil, hoteles tanto en Tamaulipas como en McAllen, Texas, edificios, líneas de transporte urbano y aéreo, constructoras y un rancho con ganado de registro en Venezuela. La esposa del Padrino, E. Icaza, alias "Tinita", fue durante veinte años jefa de la oficina fiscal en Reynosa, y en este momento era delegada de la Sedue en Reynosa; en 1987 Tinita compitió por el PRI por

* Investigador.

la alcaldía local, perdiendo frente al prominente ganadero postulado por el PARM, E. Gómez Lira. Al decir local, se trató de una maniobra del presidente De la Madrid para evitar que alguien respaldado por los petroleros ganara la alcaldía. Los hijos del Padrino habían sido acusados en diversas ocasiones de formar grupos de choque en la Universidad Autónoma de Tamaulipas y otros centros educativos. Ese mismo día se hizo público un documento de fecha 12 de diciembre de 1988, firmado por el director de la PJF, F. Valverde Salinas, en donde ordenaba al comandante Robles Liceaga y a los agentes, J. Cambre G., H. Pérez C. y J.T. Castellanos Lira, trasladarse a Reynosa, Tamps. a investigar “un contrabando de armas con destino a la casa de La Quina”.

El Grupo Unificador Liberal (1989-1992)

El relevo en la dirección seccional fue negociado dentro de la coalición mayoritaria en la sección (agrupada en el Grupo Unificador Liberal (GUL), que sustituía a la anterior coalición hegemónica denominada Grupo Revolucionario de Unidad Mayoritaria (GRUM)) y a finales del mismo mes de enero se realizó una asamblea seccional para la elección de la nueva directiva, en la que Nicolás Ortiz Castro y Ernesto Cerda Ramírez, viejos líderes quinistas, movilizaron a trabajadores jubilados y transitorios sin derecho a participar. En este acto, Ortiz Castro se autonombró presidente de debates y posteriormente nuevo secretario seccional.

Por su parte, los trabajadores opositores antiquinistas, encabezados por Rodolfo Vigil Castillo, Gilberto Hernández del Ángel, Leonel Hernández Zamora y José Vega Vázquez, publicaron en la prensa nacional un desplegado dirigido al presidente Salinas, al secretario del Trabajo, A. Farrell, al secretario de Gobernación, F. Gutiérrez Barrios y al nuevo líder nacional Sebastián Guzmán Cabrera (SGC), adhiriéndose a la “política moderna” y denunciando la forma en que Ortiz Castro se proclamó líder seccional. En el desplegado acusaban a Ortiz Castro y a Cerda Ramírez de haber acumulado riquezas incalculables producto de la corrupción. Al primero también lo acusaban de en-

contrarse con La Quina en el momento de la detención, misma que había calificado de injusta, arbitraria e ilegal.¹

Las protestas en contra de Ortiz Castro no surtieron ningún efecto ya que éste recibió todo el apoyo de parte del CEG. En reciprocidad, en el mes de mayo del mismo año, el líder seccional, en entrevista a la prensa antes de ser recibido por el gobernador de Tamaulipas, A. Villareal, declaró que bajo el liderazgo de SGC las secciones del sindicato petrolero habían recobrado su autonomía, pues antes eran dos personas las que generalmente manejaban cada sección. En la misma ocasión Ortiz Castro informó también que tan sólo en Reynosa durante los últimos siete meses se habían cancelado dos mil plazas que no habían sido liquidadas en su totalidad —faltando por ejemplo el pago completo de las vacaciones— y que por las limitaciones presupuestales en Pemex sólo trabajaban cuatro equipos de perforación de los 36 con que contaba la sección.²

En el mes de septiembre más de 400 jubilados instalaron un plantón frente a las oficinas de Pemex en la ciudad de Reynosa donde uno de ellos, Andrés González Castillo de 68 años, se declaró en huelga de hambre como medida de presión en demanda del pago de las pensiones y de indemnización por la pérdida de la vista y el oído. Las pensiones fueron suspendidas por la paraestatal hasta que la JFCA resolviera sobre demandas similares interpuestas por los trabajadores jubilados. En entrevista de prensa, Vicente del Ángel Covarrubias, Hernández Cerecedo Olivares, Julio Pérez Juárez, Roberto Ortiz Espinoza y Roberto Matus, dirigentes de los jubilados en plantón, denunciaron que el sindicato los había abandonado en su lucha y que, en otras ciudades petroleras, Pemex había suspendido el pago de pensiones a jubilados que interpusieron iguales demandas.³

Según informó el vocero de los trabajadores en plantón, R. Ortiz Espinoza, el líder seccional Ortiz Castro se presentó hasta el quinto día del movimiento, para informarles que llevaba a cabo una negociación con la empre-

¹ *Excélsior*, 16-02-89.

² *El Heraldo de México*, 20-05-89.

³ *Excélsior*, 24-09-89.

sa a fin de encontrar una solución al problema. Sin embargo tanto el superintendente de la empresa en el área, Manuel Pavón, como el jefe de personal, Israel Martínez, se negaron en todo momento a recibir a los jubilados. El 20 de septiembre, seis días después de iniciado el plantón, la empresa suspendió los servicios médicos a los jubilados y sus familias.

Para principios de octubre 120 de los ex-trabajadores se habían desistido de la demanda presionados por la falta de pago de las pensiones. En tanto el resto de los jubilados había mandado una comisión a la capital del país para entrevistarse con el líder nacional, SGC, quien se negó a recibirlos impidiéndoles incluso el acceso al edificio sindical, por lo cual los jubilados amenazaron con trasladar su plantón a la ciudad de México. Sin embargo, ante las presiones y la falta de apoyo sindical, los jubilados debieron de levantar su plantón y desistirse de la demanda de indemnización.⁴

En el mes de noviembre el líder nacional SGC asistió a una asamblea del Grupo Unificador Liberal de la sección 36 en la ciudad de Reynosa, donde afirmó que era mentira que en Pemex hubiera recortes y despidos masivos de personal, pues sólo se habían acabado los “buenos tiempos para quienes hacían buenos negocios con las cajas de ahorro, las tiendas de consumo y mediante la explotación de sus compañeros trabajadores”, ya que desde el 10 de enero de 1989 (día de la detención de La Quina) el sindicato estaba dedicado exclusivamente a trabajar e incrementar la productividad de Pemex. También informó que “Pemex contaba con 4 mil 500 millones de (viejos) pesos para liquidar y jubilar a 400 viejos empleados transitorios de la localidad”. Finalmente anunció que a mediano plazo el distrito frontera nordeste, jurisdicción de la sección 36, “volvería a tener el auge que tuvo hace varios años, al haber planes y proyectos para reactivar los trabajos de exploración y perforación en esa zona”.

Unos días después de la visita de SGC se inició la liquidación y jubilación para más de 400 trabajadores transitorios en la sección. Según

⁴ *Excélsior*, 26-09-89; *La Jornada*, 3, 5, 23-10-89; *El Universal*, 3-10-89.

informó el líder seccional, Ortiz Castro, las jubilaciones serían con el 60 y hasta el 100% del salario mínimo percibido hasta ese momento.⁵

En el mes de abril de 1990, Ortiz Castro ofreció una conferencia de prensa para informar que las cuatro tiendas de consumo de la sección habían tenido pérdidas por 200 millones de pesos en sólo un año, debido —según consideró el líder seccional— a las deudas heredadas por la anterior administración sindical, por lo que se estaba considerando la posibilidad de poner las tiendas bajo la administración de la empresa privada Blancos Sucesores, con la cual se pretendía establecer un acuerdo de beneficio para los petroleros consistente en que la empresa privada, en lugar de pagar renta al sindicato, otorgaría un 15% de descuento a los trabajadores de la sección. Con esto, comentó Ortiz Castro, se evitaría el cierre definitivo de las tiendas y el desempleo para 120 trabajadores.⁶

A mediados de 1990, Ortiz Castro fue designado secretario general de la Federación de Trabajadores de Reynosa de la CTM (FTR-CTM) y en octubre del mismo año se reeligió al frente de la sección, en una asamblea general extraordinaria en la que estuvieron presentes los representantes del CEG, Pablo Pavón Vinales y Carlos Romero Deschamps. Entrevistado antes de la asamblea, el líder seccional afirmó que durante su primer periodo logró la autorización de Pemex para la reanudación de los trabajos explotación y perforación en el distrito Frontera Norte, así como la recuperación de jurisdicciones que durante la etapa del “quinismo” le fueron despojadas a la sección 36. También declaró que “contando con el apoyo de nuestro dirigente y amigo SGC, podremos hacer más obras sociales, fortalecer la unidad, pero sobre todo garantizar empleo a nuestros representantes”.⁷

Cuatro meses después de la reelección de Ortiz Castro, se publicó un desplegado en la prensa nacional dirigido al presidente Salinas, a los secretarios de Gobernación y del Trabajo, al presidente de la CNDH y a los líderes nacionales de la CTM y del STPRM, firmado por

⁵ *Excélsior*, 17, 30-11-89.

⁶ *Excélsior*, 15-04-90.

⁷ *Excélsior*, 21-10-90.

los dirigentes del Frente de Solidaridad y Dignidad Sindical (FSDS) de la sección 36: Faustino Bonilla Rangel, Francisco de León Martínez, Alejandro Guadalupe García Aldabo, Luis Martínez Juárez y Edgar Céspedes Pérez, todos ellos suspendidos en sus derechos sindicales por el líder seccional. En el documento se denunciaba la represión contra los opositores en la sección, así como la nula intervención del líder seccional en la defensa de sus representados, e incluso su contubernio con la empresa en el



FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

caso de las demandas de los jubilados, a los que se les había obligado a desistirse. También acusaban a Ortiz Castro de haber vendido un rancho agropecuario y ganadero y un edificio en zona céntrica, propiedad del sindicato, sin haber consultado a la sección, por lo cual solicitaban una auditoría imparcial a todos los bienes de la sección 36.⁸

En marzo de 1991, menos de un año después de haber tomado posesión, Ortiz Castro renunció a la secretaría general de la FTR-CTM. Ante F. Velázquez, Ortiz Castro dijo que su renuncia era debida a las presiones recibidas por el líder de la federación cetemista de Tamaulipas, Diego Navarro Rodríguez, a través de sus incondicionales Rafael Morales de la Cruz, del Sindicato de Maquiladoras, y Alberto Chávez Narváez, del Gremio Unido de Choferes. En su despedida anunció que a par-

tir de ese momento centraría sus esfuerzos en atender los asuntos de la sección 36. Con esta renuncia, dos de las 11 federaciones cetemistas en el estado de Tamaulipas se encontraban en ese momento sin dirección; el otro caso era el de Ciudad Madero, en donde el líder de la sección 1 del STPRM se encontraba preso acusado de corrupción.⁹

A partir de octubre de 1991, Pemex canceló seis mil plazas en Tamaulipas y el norte de Veracruz, siendo la sección 36 la

menos afectada, pues sólo se liquidó y jubiló a 432 obreros de planta y transitorios, mientras que en Poza Rica y Ciudad Madero se rescindieron los contratos a 4 mil trabajadores, 850 más en Cerro Azul, y 650 en Naranjos, según informó a la prensa Ortiz Castro, quien especificó que la principal afectación de la sección 36 se dio en la planta primaria constituida por los talleres de Perforación, Geofísica y Reparación de Suelos. El líder seccional afirmó también que se había acordado con la administración de la empresa jubilar sólo a los trabajadores con 25 o más años de servicios.

Sin embargo los datos manejados por Ortiz Castro no coincidieron con los que un mes después plantearía el titular de Comunicación Social y Relaciones Públicas de la paraestatal, Francisco Cortés Coronado, en cuanto a que en el distrito Reynosa fueron da-

⁸ *El Universal*, 14-02-91.

⁹ *El Heraldo*, 2-03-91.

dos de baja 830 trabajadores en el marco del llamado “Programa de Reestructuración Interna”. Ortiz Castro tuvo que aclarar entonces que los obreros excluidos fueron en total 586, ya que mediante negociaciones, se logró evitar la liquidación de 250 empleados del área de perforación, 15 de mantenimiento de plantas y 44 de transportes.¹⁰

El Grupo Modernizador (1992-1998)

En el mes de noviembre de 1992 se renovó la directiva seccional, siendo electo nuevo secretario general Luis Enrique Yáñez Treviño, a la cabeza de una nueva coalición mayoritaria, ahora denominada Grupo Modernizador (Grumo). Dos meses después de haber tomado posesión, el nuevo líder hubo de informar a la prensa acerca del despido de otros 491 trabajadores en la sección, que se sumaban a los realizados en los meses anteriores. Los reajustes se dieron fundamentalmente en las áreas relacionadas con la perforación como los departamentos de soldadura, transporte, mantenimiento mecánico, taller eléctrico, caminos y reparación de pozos. El nuevo líder seccional informó también que solicitaría apoyo al dirigente nacional SGC para que no se siguieran realizando liquidaciones masivas, además de que se pediría a la empresa la autorización para realizar jubilaciones “especiales” y que se cubrirían 120 plazas vacantes de otros departamentos.¹¹ En febrero de 1993, Yáñez Treviño informó que, durante 1992, Pemex liquidó aproximadamente a 3 mil trabajadores pertenecientes a la sección 36, y se preveía en los siguientes días el despido de 395 del área de perforación, complejo petroquímico, talleres y de la agencia de ventas de Nuevo Laredo.¹²

Ante la escasez de trabajo, en el mes de septiembre del mismo año —1993—, 450 trabajadores transitorios decidieron solicitar a Pemex su liquidación voluntaria. Según declaró a la prensa el líder seccional Yáñez Treviño, los trabajadores transitorios pensaban instalar pequeñas empresas con el monto de la liquidación.

El líder también informó que la empresa había ofrecido instalar un módulo para atender a los solicitantes en dos o tres semanas más.¹³

Mientras los despidos se sucedían en la sección, un grupo de trabajadores habían presentado desde el mes de abril anterior una demanda penal ante el Ministerio Público por fraude en contra del líder seccional Yáñez Treviño, el ex-secretario seccional y en ese momento presidente del Consejo Local de Vigilancia, Nicolás Ortiz Castro, el secretario tesorero Óscar Ochoa Cantú y los integrantes de la directiva seccional Ángel Tito Rodríguez, María Gpe. Guillén, Cirineo Moreno y Gustavo Yong.

El fraude ascendía a la cantidad de 32 millones de nuevos pesos producto del saqueo que las directivas seccionales habían realizado con los bienes sindicales a partir de la detención de La Quina: cuotas, ingresos por contratos, tres tiendas de consumo, dos centros sociales, una funeraria, una fábrica de bloques de concreto, un rancho con 500 cabezas de ganado de alto registro, muebles, vehículos y maquinaria pesada. Sin embargo, la denuncia fue “congelada” por las autoridades judiciales y hasta el mes de diciembre de 1993 no se había realizado ninguna acción para aplicar la auditoría correspondiente, según declaró a la prensa Cayetano Ibarra Pérez, líder de los inconformes.¹⁴

En agosto de 1994, unos días antes de las elecciones federales, el líder nacional del opositor Movimiento Nacional Petrolero (MNP), Hebraicaz Vázquez, denunció a la prensa que el secretario general de la sección 36 y dirigente del Grumo, Enrique Yáñez Treviño, presionaba a los trabajadores por medio de amenazas y promesas de conservar su empleo, para votar por los candidatos del PRI y para usar su nombre y representación mediante la firma de un documento (que se distribuyó a la prensa) en el que los integrantes del Grumo se comprometían a trabajar y colaborar “en todas las tareas que emprenda la CTM, el PRI y los gobiernos municipales, estatales y federales”.¹⁵

¹⁰ *Excélsior*, 19-11-91, 12-12-91; *La Jornada*, 12-12-91.

¹¹ *Excélsior*, 17-01-93.

¹² *La Jornada*, 17-02-93.

¹³ *Excélsior*, 6-09-93.

¹⁴ *La Jornada*, 30-12-93.

¹⁵ *El Financiero*, 2-08-94; *La Jornada*, 3-08-94.

A finales de 1994, Yáñez Treviño fue reelecto como secretario general de la sección para el periodo 1994-1997. En septiembre de 1995, Yáñez Treviño informó a la prensa que Pemex había iniciado la recontratación de trabajadores que habían sido liquidados para cumplir con un programa de perforación intensivo en la Cuenca de Burgos, Tamaulipas, y en el área de Doctor Coss y Peña Blanca, Nuevo León. En ese momento se encontraban en operación 10 equipos, 8 de los cuales eran de perforación y 2 de reparación de pozos.¹⁶

Un mes después, en la madrugada del 21 de octubre de 1995, pistoleros no identificados balacearon la casa del líder seccional Yáñez Treviño, produciendo daños en la construcción y en un vehículo. Entrevistado por la prensa el líder declaró no tener enemigos que quisieran matarlo, por lo que desconocía los móviles del atentado.¹⁷

El 31 del mismo mes, Pemex anunció el inicio de la venta de diversos activos de la petroquímica secundaria que operaban en la región de Reynosa y en donde las empresas privadas interesadas en participar en la licitación se obligaban a continuar con la operación de los complejos y plantas petroquímicas. También se anunció ese día la próxima liquidación de 350 trabajadores de la sección 36 adscritos a la subsidiaria de Pemex Exploración y Producción. Unos días después, el 5 de noviembre de 1995, el líder seccional, Yáñez Treviño informó a la prensa que los despidos se debían a la falta de recursos de la empresa, considerando que la medida no solucionaba el problema. En la misma entrevista, Yáñez negó que los despidos tuvieran que ver con la privatización de las plantas petroquímicas.¹⁸

Durante el mes de mayo de 1996 y mientras en Ciudad Madero se llevaba a cabo una huelga de hambre por la liberación de La Quina, en la ciudad de Reynosa, el líder Yáñez Treviño demandaba lo mismo en entrevista con la prensa, en la que afirmó que Hernández Galicia fue “un dirigente honesto que trajo muchos beneficios a los trabajadores de

Pemex” y que las pruebas legales aportadas por el ex-“líder moral” y sus abogados eran suficientes para que abandonara la cárcel. Yáñez indicó también que el sindicato petrolero “ya no era el mismo” que en la época de La Quina, poniendo como ejemplo que en la sección 36 el número de comisionados sindicales se había reducido de 300 a 45 en total dentro de la zona.¹⁹

Mientras tanto en el mes de noviembre del mismo año 1996, cientos de ex-trabajadores eventuales —algunos con hasta 14 años de servicios en la paraestatal— despedidos antes de 1992, presentaron en la tercera fiscalía de la PGR en Reynosa una demanda en contra de Pemex, la sección sindical y el IMSS por fraude económico y abuso de confianza al descontárseles durante años el 30% de sus salarios para pago de seguro médico y otras prestaciones de beneficio familiar sin recibir nada a cambio en el momento de su liquidación. El IMSS fue acusado por haber sido quien manejó las cuentas de descuento con la compañías aseguradoras La República, Amerco e Integración y Producción de Agentes de Seguros.

Según explicó a la prensa el apoderado jurídico de los demandantes, Arturo Arcipreste Abrego, en los últimos días de diciembre de 1996, y como parte de la averiguación previa, la PGR citó a declarar a los ex-líderes seccionales, Nicolás Ortiz Castro, Ernesto “El Gato” Cerda Ramírez y Tomás “Chito” Cano Charles, así como al ex-diputado local Federico Hernández Cortés y Jorge Pulido Avendaño. Enrique Yáñez, líder seccional en funciones, informó por su parte haber rendido declaraciones y haber sido “exonerado” ya que su mandato lo inició en 1993, después de los fraudes señalados, indicando que pedía justicia y cárcel contra quienes se habían apoderado de los recursos escamoteados a los trabajadores despedidos, quienes acusaban también al ex-dirigente Luis Valenzuela de haberse apropiado en 1991 de fondos destinados la Caja de Ahorros, asociación civil de la sección.²⁰

La noche del 17 de julio de 1997 las instalaciones de la Caja de Ahorros fueron incen-

¹⁶ *Excelsior*, 15-09-95.

¹⁷ *Excelsior*, 22-10-95.

¹⁸ *El Universal*, 6-11-95.

¹⁹ *El Universal*, 12-05-96.

²⁰ *El Universal*, 28-10-96; *El Univesal*, 4-02-97.

diadas presumiblemente con la intención de desaparecer los archivos, según denunció Yáñez Treviño, señalando la posibilidad de que “líderes de la organización” hubieran cometido fraudes por dos mil millones de viejos pesos en contra de la caja de ahorros seccional que funciona con los descuentos (600 mil pesos catorcenalmente) que la empresa aplicaba a los 3 mil 200 socios (un mil 250 pensionados y un mil 950 en activo). La asociación manejaba programas anuales de ahorro y ofrecía créditos y liquidaciones de seguro de vida. El líder informó también que el consejo de vigilancia seccional había presentado una denuncia penal ante la PGR contra quien resultara responsable de los hechos en la Caja de Ahorros.

Diez días después trabajadores activos y jubilados socios de la Caja de Ahorros realizaron un plantón frente a las instalaciones de Pemex en protesta por la suspensión de las aportaciones respectivas a solicitud de Yáñez Treviño con el pretexto del incendio. En el acto, los trabajadores señalaron que esta acción de Yáñez era con el fin de presionar e imponer una nueva mesa directiva de la asociación civil.²¹

Tal y como se lo proponía, Yáñez impulsó nueva directiva en la Caja de Ahorros y en el mes de diciembre impulsó también al nuevo comité seccional encabezado por Jorge Pulido Avendaño. Sin embargo en la Caja faltaron de entregarse más de dos millones de pesos retenidos desde el mes de julio, lo que provocó que las elecciones seccionales se dieran entre fuertes manifestaciones de descontento y acusaciones en contra del líder saliente.

El 16 de diciembre de 1997, más de 100 socios de la Caja de Ahorros volvieron a realizar un plantón frente a una de las plantas de Pemex en la localidad, en donde los representantes de los trabajadores descontentos, Carlos Ramírez Maya y José Manuel Espinoza, denunciaron la existencia de un “bloqueo económico” por parte de los dirigentes seccionales.

Un día después los integrantes de la Caja de Ahorros irrumpieron violentamente en la

asamblea seccional en la que se realizaba formalmente el cambio de dirigencia sindical —encabezada en esta ocasión por Jorge Pulido Avendaño—, la cual había sido citada a instancias del líder nacional, Carlos Romero Deschamps, urgido de oficializar el funcionamiento del nuevo comité seccional ante el ascenso del descontento en la sección. Sin embargo, y a pesar de haber anunciado su presencia, Romero Deschamps no llegó a la cita y tampoco ningún dirigente nacional, mientras que el acto de toma de protesta realizado en el casino “15 de Agosto” —propiedad de la sección— se convertía en una tremenda batalla que involucró a buena parte de los un mil 500 sindicalizados, mientras que las direcciones saliente y entrante huían resguardadas por un gran cuerpo de seguridad.²²

El 15 de agosto de 1998, y en ocasión del 58 aniversario de la fundación del sindicato petrolero, el dirigente local del opositor Movimiento Nacional Petrolero, Cayetano Ibarra, y el integrante del grupo Movimiento Unificador Petrolero, Juan Ramón Peña, ofrecieron una conferencia de prensa en la que dibujaron un panorama de la situación general de la sección 36. Según informaron, hasta finales de los años ochenta la sección tenía centros recreativos propios, equipos profesionales de fútbol y béisbol, parques deportivos, ranchos, funerarias, gimnasios, centros sociales y casinos propios en los que se impartían clases de “cultura”, manualidades, natación, música, etcétera. A partir del encarcelamiento de La Quina las direcciones seccionales encabezadas por Nicolás Ortiz Castro y Enrique Yáñez Treviño se dieron a la tarea de dismantelar y vender el conjunto de bienes de la sección, al mismo tiempo que se permitía el despido de más de 3 mil 500 trabajadores, mientras que los 3 mil que aún sobrevivían en el complejo petroquímico de Reynosa trabajaban en medio de la incertidumbre por la privatización y el temor de ser despedidos en cualquier momento.²³

Casi un año después, a finales de junio de 1999, más de 60 trabajadores sindicalizados realizaron una marcha en la ciudad de Reynosa

²¹ *El Universal*, 19, 29-07-97.

²² *El Universal*, 17, 18-12-97.

²³ *La Nación*, 16-08-98.

que culminó frente a las instalaciones sindicales, como protesta en contra del líder seccional, Jorge Pulido Avendaño, a quien acusaban de “vender plazas” sin respetar los niveles escalafonarios laborales, ya que ofrecía empleo a personas provenientes de otras regiones del país para trabajar en la llamada Cuenca de Burgos.²⁴

Una vista del conjunto

Los cambios sufridos en la situación general de la sección 36 los podemos agrupar en dos aspectos: la brutal reducción de la plantilla laboral y la escandalosa corrupción resultante de la privatización de los bienes seccionales en beneficio de la camarilla dirigente. Con relación al primer aspecto, la sección agrupaba en 1982 a 3 mil 984 trabajadores dedicados fundamentalmente a las labores de exploración y perforación. En los siguientes años se llevó a cabo la construcción de instalaciones petroquímicas en la ciudad de Reynosa que implicó un gran aumento de la plantilla laboral. En 1988 se calculaba en 8 mil 500 los trabajadores de Pemex en la zona del norte de los estados de Tamaulipas y Nuevo León, la mayor parte de los cuales tenían la categoría de eventuales o transitorios.

A partir de la detención de La Quina y hasta 1995 se llevaron a cabo alrededor de 5 mil 500 despidos y se desmanteló el área de exploración y perforación, la cual empieza a ser desarrollada por compañías contratistas, al tiempo que se anuncia una próxima reestructuración de la planta petroquímica con vistas a su posible privatización. En 1997 se estimaba que en la jurisdicción de la sección 36 laboraban 3 mil trabajadores, 1 mil 950 de los cuales eran sindicalizados.

Frente a los despidos no encontramos ninguna respuesta organizada de los trabajadores, quienes optaron por aceptar las liquidaciones ofrecidas (así como 400 jubilaciones a transitorios) y contratarse con las empresas privadas encargadas de la mayor parte de la exploración y producción. El único conflicto

obrero patronal que documentamos fue el plantón de más de 400 jubilados demandando indemnización por enfermedades profesionales, que fue levantado después de casi 20 días sin haber obtenido nada ante la suspensión de los servicios médicos como represalia de la empresa y sin que la directiva seccional quisiera y pudiera realizar su defensa.

La renovación de la directiva seccional después de la caída del cacique Nicolás “Chito” Cano a raíz del “quinazo”, se realizó sin sobresalto alguno a partir de aplicar el escalafón dentro del grupo mayoritario GUL y después imponer una planilla en una asamblea copada por trabajadores transitorios. Aunque la nueva directiva encabezada por Nicolás Ortiz Castro fue impugnada por la vieja oposición antiquinista, el apoyo de la dirección nacional del sindicato permitió a los líderes locales (no sólo en Reynosa, sino en la mayoría de las secciones) beneficiarse de la privatización de los bienes sindicales, lo que fue denunciado desde 1991 por la oposición agrupada en el FSDS, cuyos líderes principales fueron suspendidos en sus derechos sindicales por la dirección seccional.

Ortiz Castro se reelige en el cargo y en 1992 impone como su sucesor a Luis Enrique Yáñez Treviño, reservándose para sí mismo la presidencia del Consejo de Vigilancia local. Ambos dirigentes y otros integrantes del Comité Ejecutivo local son demandados por fraude con los bienes sindicales por un grupo de trabajadores en 1993. Una demanda similar es presentada a finales de 1996 y da lugar a una investigación judicial que incluía a las tres últimas direcciones seccionales.

Con el incendio de las oficinas de la Caja de Ahorros en julio de 1997, se destruyen gran parte de las evidencias en contra de los líderes demandados. Por su parte Yáñez Treviño, quien había sido reelecto en el cargo desde 1994 y realizaba declaraciones ensalzando la figura de La Quina, trataba también de deslindarse de sus antecesores Chito Cano y Ortiz Castro, acusándolos veladamente del incendio de la Caja de Ahorros, al mismo tiempo que maniobraba para imponer por la fuerza una nueva directiva en esa mutualidad y un nuevo comité ejecutivo para el periodo 1997-2000, encabezado por Jorge Pulido Avendaño.

²⁴ *El Universal*, 1-07-99.

Modificaciones políticas y austeridad económica

Miguel A. Romero Miranda*
Javier Gutiérrez Rodríguez**
Mónica Moreno Gil**

Como suele ocurrir a principios de sexenio y sobre todo en uno que inaugura un nuevo régimen, se presentan una gran cantidad de acontecimientos que dificultan las tareas de seguimiento de la realidad mexicana y hacen prácticamente imposible la realización de un análisis que incorpore la totalidad de los mismos. Esta ocasión no ha sido la excepción y nos vemos en la necesidad de sólo numerar algunos acontecimientos y tratar con desigual profundidad el resto de temas. Para quienes aseguran que no existen cambios evidentes, es importante decir de entrada que al equipo de El Cotidiano (dedicado a estas tareas desde hace 16 años), le sorprende no sólo la cantidad de cambios existentes en solamente 45 días, sino la velocidad y, en algunos casos, la profundidad de los mismos. Sobresalen, en orden de importancia, la lucha librada en el sureste mexicano, el conflicto chiapaneco y, en tercero, la elaboración del presupuesto y el contorno económico en que se mueve nuestro país.

En este artículo ahondaremos, en primer lugar, en la disputa que se libera en el sureste mexicano. Esta batalla, como muchas otras que seguramente abran de librarse, no tiene aún garantizada una orientación definida y por lo tanto un resultado único. Puede ser la culminación de una reforma pendiente (que empate las características equidad existentes en los comicios federales con elecciones estatales) o puede desembocar en el fortalecimiento de los cacicazgos locales que, amparados en supuestos vacíos jurídicos, se atrincheren y sobrevivan a la ola democratizadora que vive en país. Las tendencias indican que será la primera vía la que deberá imponerse.

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

** Investigadores del Cotidiano.

En segundo lugar de importancia ubicamos el conflicto chiapaneco. Lo hacemos sobre todo porque estamos conscientes de que en el próximo número seguramente será el tema de mayor relieve debido al calendario político que anunció el EZLN y que incluye una visita a la ciudad de México y nueve entidades más durante los meses de febrero y marzo. Hasta el momento la percepción que existe es que el equipo de Vicente Fox no muestra capacidad para lograr sentar en la mesa de diálogo y negociación al grupo guerrillero. Marcos vuelve a acreditar su capacidad para realizar acciones mediáticas y es el único actor político que le disputa a Fox un espacio en los medios. Pero no sólo eso, en cuanto a la “guerra de estrategias” que desarrollan ambos líderes, hasta el momento la iniciativa e imposición de la agenda política claramente la va ganando el guerri-

llero sureño. Si llega Marcos y sus comandantes a la capital del país, será una victoria indiscutible para el grupo armado. Si la evolución de los acontecimientos no toma un camino sorpresivo, se puede asegurar que, en el corto plazo, ante la cercanía de la fecha en que arribarían los zapatistas, aumentará la presencia de los aliados foxistas que pedirán la aplicación de medidas más radicales que impidan el viaje al DF, y al margen de lo que ocurra en este tramo, la reanudación del diálogo es todavía lejana y nada asegura que se pueda concretar.

En tercer lugar, destaca la situación económica; la elaboración del presupuesto y el entorno económico en que se mueve nuestro país. En lo formal (que es un cambio superficial) sobresale la aprobación en forma unánime de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos el pasado diciembre. Lo interesante está en saber a qué costo fue posible llegar a este acuerdo: mayor déficit presupuestal y apuestas riesgosas en la proyección de algunos ingresos (ISR, IVA petróleo, entre otros) y precisar que se dejó pendiente el tema candente e importante para el país: la reforma fiscal integral sin la cual el margen de maniobra de Fox es realmente nulo. El otro aspecto se refiere al entorno internacional de fuerte recesión en EU y el impacto que tendrá en nuestra economía.

Dejamos fuera de la discusión el creciente ambiente de violencia que en este periodo muestra cambios en la forma (bombas vía regalos), escapatoria de narcos de cárceles de "máxima seguridad", atentados a gobernadores, secuestros a funcionarios del DF, asesinatos de comentaristas de televisión y siguen incrementándose los anteriores tipos de delitos: secuestros express, robos de autos, narcotráfico, entre otros. Es de preverse que en las próximas semanas, cercanas a la certificación, este tema ocupe también un espacio importante en la agenda nacional.

Los resabios del caciquismo

Dos sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el 22 y 29 de diciembre pasado se convirtieron súbitamente en punto de inflexión y reflexión

de la clase política mexicana y seguramente tendrán marcada relevancia a lo largo del período que se abrió con la coyuntura electoral del 2 de julio pasado, sobre todo en el ámbito de las elecciones locales, de las cuales habrá 13 solamente en este año. Las citadas resoluciones, que anulan los resultados de las elecciones para gobernador de Tabasco realizadas el pasado 15 de octubre y el nombramiento de consejeros electorales que llevó a cabo el Congreso Local de Yucatán en noviembre, no solamente pusieron en crisis a ambos estados, sino que también reactivaron el debate nacional sobre varios temas relevantes para el futuro inmediato. Antes de analizar estos temas, conviene hacer un rápido recorrido por la realidad política de dicha zona del país.

Breve caracterización política del sureste mexicano

El sureste es una región conformada por cinco entidades: Tabasco, Quintana Roo, Campeche, Yucatán y Chiapas. Durante años, fue considerada una "reserva electoral" que proporcionaba los votos que requerían las diversas candidaturas priístas. Por ejemplo, en 1988, Chiapas aportó el mayor número de "casillas zapato" de todo el país, a favor de la candidatura presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

Esta región se considera una de las más atrasadas políticamente en el país. En ella predominan las prácticas caciquiles, los métodos ilegales de compra y coacción de votos y, en general, la tendencia a evitar la creación de condiciones equitativas en la competencia electoral. Si se quisiera encontrar un concepto que defina con precisión el significado de esta región, sería el de *último reducto del partido de Estado*. Durante la pasada elección presidencial, el sureste siguió siendo un enclave priísta: ganó 3 entidades y perdió apretadamente en Quintana Roo y Yucatán. En la elección de senadores, el PRI ganó en las 5, mientras que en la de diputados federales obtuvo 18 de los 22 distritos electorales en disputa.

Desde el sexenio pasado, los gobernadores de las entidades del sureste conformaron un bloque que se oponía a ciertas decisiones que el Poder Ejecutivo tomaba en su doble

papel de Presidente de la República y líder del PRI. A ese bloque se le conoció como el “Sindicato de Gobernadores”.

Ola democrática o boquetes constitucionales

Los hechos recientemente ocurridos en Tabasco y Yucatán plantean un serio cuestionamiento a la llamada “governabilidad democrática”, cuando Roberto Madrazo y Víctor Cervera dan muestras claras de que las formas caciquiles de ejercer el poder en los estados pueden subsistir, quizá no bajo la protección presidencial, pero sí gracias a los vacíos jurídicos y a la inmadurez política de los actores e instituciones locales.

La interpretación foxista de la crisis política de Tabasco fue la del vaso medio lleno, señalando que los resabios del caciquismo están falleciendo ante la fuerza incontenible de una pretendida “ola” democrática que en su teoría empezó a correr en hace ya más diez años en Baja California, “siguió con Chihuahua y Nuevo León; del norte pasó a los estados del centro, como Guanajuato y el Distrito Federal; ahora la ola democrática sigue su camino hacia el sureste, esta es una oportunidad maravillosa para los Tabasqueños”.¹ Dijo que la solución sería local y que el Ejecutivo federal no iba a intervenir, aunque finalmente lo hizo, a través de

¹ Entrevista con Ciro Gómez Leyva en CNI canal 40, 4 de enero.

las gestiones mediadoras de la Segob. Fox agregó además que lo importante en Tabasco no era determinar a quién se reconocía como gobernador interino, sino asegurar que las elecciones extraordinarias fueran limpias. Olvidó, por supuesto, que en México —y particularmente en un estado controlado por un grupo de poder como el madracismo—, la primera cuestión es indudablemente condición vital y determinante para la segunda.

La postura de Fox fue duramente criticada por diversos actores políticos y analistas, quienes acusaron su simplismo y cuestionaron su postura declarativamente neutral, que en los hechos se tradujo en activa intervención, como lo han revelado algunos medios de información.² Además, muchas voces no comparten su teoría sobre la democracia mexicana avanzando por regiones, y afirman que en realidad casos como los de Tabasco y Yucatán muestran que el vaso está medio vacío, es decir, el nuevo orden en construcción es aún muy vulnerable, por boquetes legales e institucionales que

podrían dar pie a la sobrevivencia política de los dinosaurios autoritarios.

Tabasco y el estilo personal de gobernar de Madrazo (a madrazos)

El recuento que han hecho los medios sobre el caso de Tabasco, confirma que la actuación de

² Véanse al respecto las crónicas publicadas en *Proceso* núm 1263, del 14 de enero y *Milenio semanal* del día 8 del mismo mes, sobre la intervención del secretario de Gobernación y algunos de sus colaboradores para sentar a la mesa a los actores políticos en Tabasco.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

Madrazo y los efectos de sus estrategias políticas no han variado mucho: en 1995 entró a golpes a su despacho, y el último día de su gobierno a golpes también terminó la sesión del Congreso local, a raíz del alboroto legislativo madracista, que instauró como interino a uno de sus incondicionales.

El razonamiento principal del TEPJF para anular los comicios en Tabasco es que no hubo equidad ni voto libre. Y no podía ser de otro modo, si Madrazo manipuló el proceso de principio a fin, con la imposición de Manuel Andrade como aspirante priísta, el condicionamiento en la entrega de obras públicas y apoyos sociales a cambio del voto por su partido; el manejo de los medios de información locales para favorecer a Andrade y la enorme operación el día de los comicios para asegurarle el triunfo al PRI. Sin embargo, el fallo del Tribunal, que se dio a conocer apenas unas horas antes de que se venciera su período constitucional como gobernador, echó abajo su estrategia.

No obstante, Madrazo alcanzó a reaccionar: a Andrade lo hizo presidente estatal del PRI, para evitar una rebelión interna, promovió una reforma constitucional para ampliar el plazo del interinato de 6 a 18 meses; y, tejiendo fino en las consultas que se abrieron entre los actores políticos a partir de que se emitió el fallo, embaucó a dos aspirantes al cargo (el diputado panista Juan José Rodríguez Pratts y el ex coordinador de la campaña priísta en Tabasco, Adán Augusto López) para que buscaran el consenso de los partidos y del Gobierno Federal, prometiéndoles su apoyo, mientras llevaba a un tercero (el diputado federal Enrique Priego Ortiz) a rendir protesta ante el legislativo estatal en las primeras horas del 31 de diciembre. Este madrugete tuvo efectos graves. El 1 de enero, ya sin Madrazo en el poder, la oposición de la nueva legislatura nombró a López como interino, y planteó una demanda penal contra Priego por usurpación de funciones. Luego de varios días de tensión y confusión, la Segob sentó a los partidos a dialogar para encontrar una salida. El acuerdo al que se llegó fue dejar a Priego como interino y celebrar elecciones el 11 de noviembre, para que el nuevo gobernador definitivo tomara posesión el 1 de enero del 2002.

Aunque el final de este episodio parece darle la razón a la tesis foxista de que la demo-

cracia corre hacia el sur, es solamente eso: apariencia. Queda, pues, un pequeño detalle por resolver: el interino responde íntegramente a los intereses del madracismo. Los principales protagonistas de la escena política local han señalado este punto y advierten que Priego no es garantía de un juego limpio.

En Yucatán también sonaron los tambores

De manera similar, el cerverismo ha gobernado contra toda lógica y derecho durante 10 años seguidos en Yucatán, y al ver amenazada la continuidad de su poder con el fallo federal que le impidió nombrar un Consejo Estatal Electoral a su gusto, ha elaborado una absurda y grotesca campaña publicitaria que pretende reactivar y acendrar en el ánimo de la ciudadanía yucateca el rechazo hacia “el centro intervencionista”, para tender una cortina de humo y disimular lo que realmente le preocupa: perder el control del próximo proceso electoral por vía de un Consejo independiente que no responda a sus intereses.

En abierta rebeldía, Cervera ordenó a “sus” diputados no acatar el fallo federal, concitó el apoyo de 14 mandatarios estatales priístas, que decidieron sumarse a su causa mediante una reunión urgente en Mérida y un desplegado de prensa. También logró el respaldo de la dirigente nacional del PRI, que al hacerlo puso a su partido en una situación difícil de justificar, pues prácticamente convalidó un acto de rebeldía y de desacato al orden constitucional. Para reforzar aún más su postura, Cervera hizo que dos renombrados juristas (Ignacio Burgoa Orihuela y Raúl Carrancá y Rivas) visitaran su estado explícitamente para emitir sus opiniones, dándole la razón al Congreso local y acusando al Tribunal de violar el pacto federal.

Con toda esta estrategia, Cervera abrió un inédito conflicto constitucional, amenazando veladamente con separar al estado de la Federación. En un acto realizado el 14 de diciembre, ante unos 5 mil priístas, el gobernador recordó las históricas ocasiones en que Yucatán se rebeló contra el régimen centralista, y arengó: “al atentarse contra la soberanía

de Yucatán, quien lo haga encontrará a los tres poderes unidos, resueltos a defenderla, decididos a que se cumpla el espíritu del pacto federal del que formamos parte”.³ Por su lado, la diputada Mirna Hoyos, Presidenta del congreso local y una de las más feroces defensoras del cerverismo, declaró con respecto al fallo judicial: “esta intromisión en la soberanía del estado de Yucatán puede ser un precedente para el rompimiento del pacto federal”.⁴

En este ambiente, los tambores de la violencia también sonaron en Yucatán. En los primeros días de enero, el congreso local (de mayoría priísta), dio posesión de su cargo a los consejeros que fueron desconocidos por el fallo del tribunal federal. Y el lunes 15, fecha límite señalada por el mismo fallo para instalar al otro Consejo, el priísmo yucateco sitió la sede del Instituto Electoral del Estado y se enfrentó a golpes con los simpatizantes del aspirante panista al gobierno del estado, quienes, junto con miembros de otras organizaciones civiles, intentaron abrir paso a los funcionarios insaculados por mandato del Tribunal para que tomaran posesión.

La violencia otra vez fue la única llave para abrir una puerta a la negociación. Cervera cedió y dos días después de este incidente comenzó pláticas con miembros de su partido para flexibilizar su postura y resolver el diferendo con la federación por una vía legal y pacífica. Su propuesta fue que los integrantes de los dos consejos presentasen su renuncia y reinstalar al Consejo que funcionaba con anterioridad al conflicto, mismo que organizó los dos anteriores procesos electorales en la entidad.

La propuesta de Cervera obtuvo el rechazo contundente de la oposición y hasta de algunos diputados del PRI. Falta aún por conocerse la posición del Tribunal, mientras que por parte de Gobernación la postura ha sido de nuevo cautelosa, pues aunque el secretario Creel ha dicho que el gobierno federal reconoce solamente al Consejo insaculado a partir de la resolución del tribunal,⁵ ha mantenido las pláticas con los partidos y actores políticos involucrados para tratar de sentarlos a la mesa.

³ Proceso 1259, 17 de diciembre de 2000.

⁴ Idem.

⁵ La Jornada, 18 de enero.

El fin de los caciques y el fin del Partido de Estado

Los hechos han dado la razón a muchos analistas: en el PRI, al no haber un Primer Jefe, como lo era el Presidente de la República en turno, el poder y el control sobre la base militante ha quedado en manos de los gobernadores. Los mandatarios estatales se han convertido así en una pieza clave de su destino, y en ese contexto, los dos caciques sureños que hoy nos ocupan juegan un papel muy importante.

Al interior del llamado *Sindicato de Gobernadores* citado líneas arriba, destacó durante la administración Zedillista la figura de Roberto Madrazo, quien vivió su momento estelar al competir en condiciones desventajosas contra Francisco Labastida Ochoa para ser candidato presidencial. El proceso interno del PRI se realizó con reglas poco claras y sin mecanismos que permitieran una contienda equitativa y justa. Y en esa circunstancia, los gobernadores fueron el fiel de la balanza. Por ello, el resultado final es un indicador para saber cómo jugó más o menos cada mandatario.

En el caso del sureste, durante la contienda interna del PRI afloraron las contradicciones al interior de este bloque de gobernadores. Dos de ellos apoyaron a Francisco Labastida (Roberto Albores Guillén, de Chiapas, y Víctor Cervera, de Yucatán), mientras los de Campeche y Quintana Roo se aliaron con Madrazo. Los resultados fueron elocuentes: en Yucatán, Labastida ganó los cinco distritos electorales en disputa. En Chiapas hubo empate y cada candidato ganó seis distritos, lo que demostraba el escaso control político de Roberto Albores. En Campeche y Quintana Roo, respectivamente, los dos distritos electorales fueron ganados por Roberto Madrazo.

Este resultado permite sostener que la hegemonía priísta en el sureste está en disputa. Madrazo, a pesar de ser la figura fuerte, no cuenta con el apoyo de Cervera. Más aún, pese a que políticamente este último es visto como representante de la vieja guardia priísta, que pasa por encima de los preceptos constitucionales, utilizando los recursos públicos para realizar proselitismo político y que en general gobierna de forma antidemocrática, se alió con

el grupo conocido como “coalición gobernante”, en ese momento liderada por Labastida y Zedillo, a la cual pertenecen la mayoría de los ex presidentes del partido, un alto número de gobernadores, los funcionarios de la administración pública y la inmensa mayoría de diputados federales y senadores.

La conclusión que se extrae de lo anterior es que el gran error metodológico que existe en la opinión pública es colocar como aliados e iguales a Víctor Cervera Pacheco y Roberto Madrazo. Ambos tienen en común prácticas políticas caducas, *pero pertenecen a dos corrientes políticas distintas y en estos momentos enfrentadas por el control interno del partido*. Y, si se quisiera ser más ilustrativo, se podría afirmar que el gobernador yucateco fue la “cizaña” que la coalición gobernante utilizó para evitar que Roberto Madrazo dominara totalmente el sureste mexicano.

Por esta razón, el trato que recibieron ambos estados por parte de la dirigencia nacional priísta ha sido distinto. En Tabasco, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI acató desde el primer instante la resolución del TEPJF y lo que siguió fue una maniobra de Madrazo para ganar tiempo y garantizar cierta impunidad en sus acciones. En el acuerdo final, Madrazo gana un año (el doble de lo que establecía la constitución estatal) pero a cambio cedió en cosas importantes: se exilia, deja de luchar por la presidencia del PRI y se compromete a nombrar nuevos integrantes en los organismos locales que califican y conducen el proceso electoral. Con estos acuerdos, se puede asegurar que en Tabasco se dan los últimos golpes al sistema basado en el *partido de estado*. De aquí en adelante será muy difícil que las elecciones no tengan el ingrediente de equidad de que gozan las elecciones federales.

¿Por qué la dirigencia priísta acepta este acuerdo? No solamente porque las fuerzas locales así lo dispusieron, sino porque deja virtualmente fuera de la contienda por la presidencia del PRI al propio Madrazo, uno de los principales aspirantes, y con ello la llamada “coalición gobernante” avanza en la hegemonía del partido tricolor.

En Yucatán la situación es claramente distinta. En primer lugar, el gobernador es par-

te de la *coalición gobernante*; en segundo, el debate que se esconde detrás de este asunto es de mayor relieve y pone en juego intereses mayores: la decisión del TEPJF y el desacato a la misma, tienen como telón de fondo el interés del nuevo régimen para terminar con el rezago de los órganos electorales locales con relación a la situación que guardan las instituciones federales. Se trata de garantizar condiciones equitativas de competencia electoral y que no pueda el PRI sacar ventajas a partir de contar con el gobernador, congreso, tribunal electoral y organismo local electoral.

Si en Tabasco los priístas dejaron solos a los madracistas, en la disputa yucateca el PRI respondió unitariamente, escudándose en una supuesta soberanía estatal que se encuentra lesionada por la injerencia de una instancia federal (TEPJF). Argumenta vacíos jurídicos y la necesidad de realizar reformas constitucionales que aclaren los ámbitos de competencia. Sin duda esos vacíos jurídicos existen y es lógico entonces que el PRI encuentre formas y pseudoargumentos para oponerse a lo dispuesto por el Tribunal, sin embargo la discusión es básicamente política y en este sentido la argumentación del tricolor es demasiado endeble. La pregunta que flota en los medios de comunicación es muy sencilla ¿por qué el PRI se opone a terminar con el rezago existente entre procesos electorales federales y procesos electorales estatales? El PRI está pagando un alto costo político por defender esta postura y es de preverse que, en el corto plazo, modifique su posición e inicie un proceso de negociación. De lo contrario, su ya de por sí grave descrédito social aumentará.

Por su parte, el presidente Vicente Fox ha tenido también un trato distinto para este asunto. A diferencia de lo que se vio en Tabasco, su postura fue clara y contundente en defensa del Tribunal, y aseguró que la actitud de los legisladores yucatecos es un desacato a un organismo federal de última instancia, ante el cual ya no existen apelaciones y que en ese sentido no es posible una negociación que pase por encima de la Ley.

En síntesis, aun cuando son dos problemas distintos en origen y posiblemente en conclusión, lo cierto es que tienen como hilo conductor la intención del nuevo régimen (en



FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

donde el poder Judicial juega y jugará un papel trascendente) para dismantelar el último reducto de sistema basado en el partido de Estado. Llama la atención la rapidez con la cual se están obteniendo cambios políticos en la región más atrasada del país. El interés y el cuidado que se ha puesto en estos casos, así como en el de Chiapas, dejan claro que para Vicente Fox el sureste es una prioridad política de primer orden.

Los desafíos que abre el sureste para la nación

La importancia que revisten los dos casos aquí analizados va más allá de cuestiones geopolíticas, de calendario electoral o de incertidumbre sobre el destino de trayectorias personales, como las de Roberto Madrazo y Dulce María Sauri. Y más allá Incluso del destino del PRI. Lo grave en estos casos es que han puesto en entredicho la autoridad del máximo tribunal electoral del país y la operatividad de las leyes electorales, ambas cosas producto de una reforma electoral que se pretendió definitiva y que fue consensada por todos los partidos políticos nacionales.

La certeza y confianza ciudadana en dichos órganos y normas sólo puede sostenerse mediante una política activa y efectiva que los respalde y haga valer su autoridad, pues el caciquismo no va a dejar de impugnarlos. Un claro ejemplo de ello es la postura de Manuel Bartlett, quien no sólo ha negado pertinencia al Tribunal Electoral Federal, sino que exige su desaparición pues, según declaró a la prensa, este órgano es absolutamente contrario al espíritu federalista "...es una de las tantas reformas que hizo Zedillo con sus consensos. Es una reforma absurda. Inventar esta participación del Tribunal Electoral Federal en la calificación final de los comicios es acabar con la soberanía de los estados en su elemento más importante".⁶ Al señalársele que dicha reforma obedeció al reclamo opositor de que las instancias estatales no garantizaban imparcialidad en la calificación de las elecciones locales, Bartlett respondió: "Si aceptamos eso, hagamos federal todo: quitemos gobernadores y Congresos estatales. ¿Quién dice que el Tribunal Federal es más listo, honesto y sapiente que un tribunal estatal? ¿Quién lo va a decidir? ¿Por qué?".⁷ Tenga o no razón, lo dicho por este connotado

⁶ *Proceso*, 1263, 14 de enero 2001.

⁷ *Ibid.*

priista es solamente la punta de un iceberg real: una fuerza política que está presente en muchas regiones del país y que reclama, en nombre del federalismo, respeto a sus feudos.

Un segundo desafío abierto en este peculiar momento de inflexión es para el gobierno federal y tiene que ver con la congruencia y la firmeza de sus convicciones democratizadoras y de defensa del orden constitucional, pues mientras en Tabasco el Presidente titubeó, actuó sin brújula y finalmente fue salvado por la pericia y el tacto de su secretario de Gobernación, en Yucatán su postura fue firme y sin vacilaciones. Esta dualidad hizo pensar a más de un analista que detrás de ella había un cálculo político-electoral: Tabasco es una plaza débil para el PAN y fuerte para PRD, mientras que en Yucatán es a la inversa; así entonces, Fox habría defendido la legalidad en un estado donde su partido tiene buenas posibilidades de acceso al poder, pero habría dejado al garete otra en la que el blanquiazul prácticamente es una fuerza marginal.

Aun cuando este juicio parece poco sustentable, lo cierto es que la percepción de la opinión pública ha corrido mayoritariamente en el sentido de rechazar la actitud del Ejecutivo Federal de *no meterse metiéndose*. De la valoración que haga el régimen de estas experiencias dependerá sin duda su capacidad para evitar que problemas de este tipo dejen de ser pequeñas fogatas y terminen incendiando el bosque, máxime sabiendo, como hemos dicho, que sólo en este año habrá trece elecciones locales, varias de ellas en zonas muy complicadas políticamente, como Michoacán, Oaxaca, Chiapas y Puebla.

Proceso de paz en Chiapas

En el conflicto que vive el gobierno mexicano con el EZLN valdría la pena que los asesores de Vicente Fox fueran más humildes⁸ y recu-

⁸ No basta con que el canciller Jorge Castañeda, reconozca ser arrogante, pero no prepotente. Es necesario realizar una revisión de lo que hasta el momento se ha realizado, por ambas partes en conflicto y por supuesto, revisar el papel que ha jugado la Cocopa. Véase *Milenio-Semana*, núm. 175.

peraran la historia de siete años de negociación con el propósito de extraer conclusiones que les permitieran definir una estrategia política que les ofresca alguna posibilidad de forzar al grupo guerrillero a retornar a la mesa de diálogo.

Los encargados de elaborar la estrategia del gobierno federal parecen haber olvidado el ABC de toda negociación. El problema inicial es ¿cómo obligar al grupo armado a sentarse a la mesa de negociación? Deben partir de una evidencia empírica y comprobable: en todos los lugares en donde existen movimientos de este tipo (El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Colombia y otros más), los guerrilleros, por sí mismos, jamás inician un proceso de pacificación. El gobierno debe crear las condiciones para que ello ocurra. Y esas condiciones sólo son de dos tipos: violentas o políticas (en ocasiones se pueden combinar).

El primer error conceptual, y que se traduce en la estrategia desplegada por el actual gobierno, es suponer que dada la legitimidad con que llegó Fox al poder y las enormes expectativas que su arribo causó, obligan al EZLN a iniciar un diálogo de paz que además debería concretarse en un espacio breve de tiempo. Parten de una caracterización incorrecta de lo que es un movimiento guerrillero. No reconocen que se trata de un fenómeno social que tiene flujos y reflujos, picos altos y bajos en cuanto a popularidad, una concepción distinta de los tiempos políticos y, en este caso, una diferente manera de concebir su inserción en la sociedad (cuando llegue el caso).

¿Por qué vender la idea inicial de que el diálogo estaba cerca y con éste la firma de la paz? ¿Qué no saben que el sub Marcos siempre escala sus demandas? ¿No aprendieron de los errores de concepción de la Cocopa original y de los desatinos del inefable Emilio Chuaffet, ex secretario de gobernación? ¿No saben que por iniciativa de la Cocopa se hicieron modificaciones a la Ley de Diálogo que le quitaron el carácter coercitivo? ¿Por qué acepta Fox acríticamente las tres condiciones para iniciar el diálogo que lo ponen en desventaja evidente porque dos escapan de su ámbito y una lo enfrenta con el ejército? ¿No consultaron al subsecretario Gustavo Iruegas creador de los Principios de la negociación que obligan al EZLN

a realizar medidas de distensión recíprocas y verificables?

Hasta ahora son sólo preguntas de un accionar que parece a todas luces desatinado y que ese desatino quizá encuentre su respuesta en la actitud soberbia con que han querido iniciar la negociación, pretendiendo, de un lado, olvidar todo la experiencia acumulada (la positiva), y al mismo tiempo, erróneamente, haciéndose cargo de los pendientes de Zedillo.

No es momento para hacer un balance final y concluyente, pero en los primeros escarceos quien tiene la iniciativa y marca la agenda política es el subcomandante Marcos; su objetivo parece ser el mismo de los años anteriores, restar legitimidad al nuevo gobierno, mostrarlo mentiroso, racista, manipulador, embustero, traidor, contradictorio y abonar todo lo que pueda en su descrédito. Fox parece, hasta el momento, no darse cuenta de que con su actitud y sus acciones abona el terreno para su derrota y, paradójicamente, se aleja del camino de la paz. En los próximos días, la mayor participación de sectores derechistas (aliados foxistas) pidiendo, exigiendo la aplicación del derecho harán, seguramente, más difícil y tortuosa la negociación en Chiapas.

Por el momento, la conclusión es simple: falta mucho, pero mucho tiempo para que el diálogo se inicie. La especulación: es altamente probable que Marcos decida que a lo largo del sexenio no va a negociar, en ningún momento, con el Poder Ejecutivo ni con sus representantes y se vaya en una larga negociación con el Legislativo y pretenda meter al Poder Judicial. Sólo el tiempo nos dará la respuesta.

La vulnerable economía mexicana

Pasada la euforia de los agentes económicos por el cambio de régimen en nuestro país, las expectativas en esta materia comienzan a sufrir cierto desencanto generado principalmente por factores externos como la desaceleración de la economía norteamericana y la baja en los precios internacionales del petróleo, aunado a la permanencia en la fortaleza del consumo interno.

El crecimiento del 7% que después del 2 de julio el sector privado auguraba para este año se fue reduciendo, al igual que su optimismo, hasta realizar un pronóstico modesto del 4.32% para el año que empieza. Incluso, corredurías importantes como Morgan Stanley y Santander Investment⁹ proyectan sus estimaciones de crecimiento económico para México en tan sólo 3.3%

Y la inflación, que luego de las elecciones se estimaba llegaría al 4%, la ubica ahora en 6.5 o 7%, mientras que el millón 200 mil empleos nuevos estimados no superarán los 800 mil, con incrementos salariales del 7%, en tanto que la paridad cambiaria estará cerrando en los 10.52 pesos por dólar.

Por lo anterior, prudencia y austeridad son las rutas que tendrán que seguir las políticas públicas en los próximos doce meses. Así lo reconoció el propio Vicente Fox quien, al manifestar su beneplácito por la aprobación unánime del Paquete Económico del 2001, anunció que su gobierno se conducirá con austeridad y efectuará un manejo eficaz del presupuesto, además de que buscará ingresos adicionales con la reducción de la evasión fiscal y la integración de la economía informal al mercado formal.¹⁰ Y es que precisamente la aprobación unánime del Paquete Económico costó al gobierno la reducción de sus márgenes de maniobra que, aunado a los factores externos arriba mencionados, han colocado a la economía mexicana en una posición de franca vulnerabilidad.

Nunca en la historia reciente (iniciada en 1982), el federalismo, la educación, y el desarrollo social habían ganado tan contundentemente una "batalla presupuestaria" como la librada en el 2001 en el Congreso. De hecho, jamás hasta hoy el Poder Legislativo había conseguido un incremento al gasto —con respecto a la propuesta del Ejecutivo— tan elevado como el de este año: 33,000 millones de pesos equivalentes a 0.5% del PIB. (Véase Cuadros 1 y 2)

De manera unánime, los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión

⁹ Véase diario *El Financiero*, 9 de enero del 2001.

¹⁰ Véase *La Jornada*, 2 de enero del 2001.

Cuadro 1 Los que ganan	
Entidad	Cantidad
Aguascalientes	\$126,800,000
Baja California	\$582,680,000
BCS	\$84,760,000
Campeche	\$152,430,000
Chiapas	\$528,560,000
Chihuahua	\$554,200,000
Coahuila	\$312,710,000
Colima	\$103,540,000
DF	\$1,084,280,000
Durango	\$243,280,000
Guanajuato	\$492,250,000
Guerrero	\$352,460,000
Hidalgo	\$268,750,000
Jalisco	\$925,170,000
México	\$1,594,380,000
Michoacán	\$448,380,000
Morelos	\$148,080,000
Nayarit	\$602,150,000
Oaxaca	\$309,830,000
Puebla	\$581,210,000
Querétaro	\$204,050,000
Quintana Roo	\$122,880,000
San Luis Potosí	\$259,120,000
Sinaloa	\$380,860,000
Sonora	\$417,260,000
Tabasco	\$320,000
Tamaulipas	\$394,400,000
Tlaxcala	\$119,860,000
Veracruz	\$824,130,000
Yucatán	\$272,610,000

Recursos previstos para el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Fuente: SHCP.

aprobaron aumentar el gasto neto en 22,664 millones de pesos para este año, con una reasignación de recursos por 8,701.9 millones de pesos a los que se suman 3,500 millones para jubilados y pensionados por disponibilidades en el ejercicio fiscal del año 2001.

Es así como se obtienen cerca de 33,000 millones de pesos adicionales que se destinarán al gasto social en este año, con lo cual el presupuesto aprobado asciende a un billón, 361,866.5 millones de pesos. Según la Secretaría de Hacienda, estos recursos adicionales provendrán de una ampliación del déficit fiscal,

Cuadro 2 Los que pierden	
Dependencia	Cantidad
Presidencia	\$2,900,000
Gobernación	\$58,900,000
SER	\$84,300,000
SHCP	\$125,000,000
Sedena	\$60,000,000
Agricultura	\$72,700,000
SCT	\$182,600,000
Economía	\$183,100,000
Salud	\$280,000,000
Marina	\$30,400,000
Trabajo	\$20,000,000
SRA	\$3,000,000
Semarnap	\$658,000,000
PGR	\$82,300,000
Energía	\$20,000,000
Sedesol	\$43,000,000
Turismo	\$57,400,000
Secodam	\$19,900,000
Tribunal Fiscal	\$1,200,000
Pemex	\$500,000,000
CFE	\$250,000,000
IMSS	\$135,300,000
Poder Judicial	\$1,500,000
IFE	\$250,000,000
CNDH	\$250,000,000

Fuente: elaboración propia.

mayores ingresos tributarios y de diversas reasignaciones que se hicieron al gasto público.¹¹

Pero si bien es cierto que se aprobó este incremento presupuestal, la pregunta central para entender y caracterizar el paquete económico de este año es conocer el origen de estos recursos. Las fuentes son diversas. En primer lugar, el gobierno aceptó, cosa extraña en un equipo tecnócrata, aumentar el déficit fiscal moviéndolo de 0.5% a 0.65% del PIB. Sobre este punto, los especialistas ortodoxos presagian peligros para la economía. Sin embargo, para otros sectores, como el empresarial por ejemplo, el incremento del déficit es insignificante y “totalmente manejable”.

En segundo lugar, Francisco Gil Díaz, “*el fiscal de hierro*”, se compromete a incremen-

¹¹ *Reforma*, 2 de enero del 2001.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

tar los diversos impuestos que cobra el gobierno federal. Por concepto de ISR e Impuesto al Activo el gobierno asegura que los recursos recaudados no serán de 281 mil 297.5 millones de pesos, sino de 283 mil 823.4 millones (una diferencia de dos mil 525.9 millones); la captación por IVA no será de 204 mil 216.7 millones en el 2001, sino de 207 mil 236.5 millones (una diferencia de tres mil 19.8 millones), y por concepto de impuestos a la importación no se recaudarán 33 mil 151.2 millones, sino 34 mil 600.5 millones de pesos (una diferencia de mil 449.3 millones).

A diferencia de la modificación que se hiciera al déficit, estos ingresos han sido calificados por los analistas especializados como altamente riesgosos. Incluso, el concepto con el que lo nombran son “ingresos cuestionables”,¹² pues hasta el momento nada se ha hecho para creer que gracias a la eficacia estatal los impuestos se incrementarán.

En conclusión, Vicente Fox y su equipo económico logran una victoria política que bien puede caracterizarse de “pírrica”. Su costo fue sacar un presupuesto vulnerable, con mayor déficit, ingresos cuestionables, una estimación alta del precio del petróleo, pero sobre todo, haber pospuesto, para mejor ocasión, la discusión de fondo: la Reforma tributaria. El resultado es muy pobre desde el punto de vista económico: tenemos un Ejecutivo con un escaso margen de

maniobra y un entorno externo totalmente adverso.

Parece que el equipo económico está consciente de esta situación y, por ello, anuncia, sin tantos reflectores, dos cosas: revisión de las metas macroeconómicas (BM) y posibles recortes presupuestales (SHCP).

De esta forma, la Secretaría de Hacienda da a conocer la estrategia del gobierno federal para enfrentar esta coyuntura:¹³

¹² Véase *El Economista*, 2 de enero del 2001.

¹³ *La Jornada*, 5 de enero del 2001.

- a) Utilización de los recursos del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros.
- b) Recortes en las dependencias, (la SHCP recibirá de todas las áreas que conforman la administración pública, las medidas que tomarán para “racionalizar su gasto” a más tardar el 31 de mayo).
- c) Reducción en los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas.

Aunado a lo anterior, y como una acción orientada a contener la aparición de presiones inflacionarias, el Banco de México decide aumentar de 350 a 400 millones de pesos diarios la disminución en la oferta del circulante. Y es que, pese a las críticas, Banxico asegura que el aumento del “corto” que se aplicó en seis ocasiones durante el año pasado, logró su objetivo de enviar señales a los mercados a fin de inducir un alza en las tasas de interés, pero también de contribuir a la estabilidad de precios.¹⁴

Otros Indicadores

Paridad peso dólar

En este nuevo contexto, los analistas advierten que el comportamiento del tipo de cambio será la gran incógnita a despejar en el 2001. Desde 1999 y hasta el año pasado, la paridad registró una sobrevaluación, que en algún momento llegó a ser de 25%, cinco puntos por debajo de la que alcanzó antes de la devaluación de diciembre de 1994.

De esta forma, los agentes económicos consideran que en este año el deslizamiento debe darse a una mayor velocidad a fin de neutralizar el diferencial de inflación entre México y Estados Unidos y desactivar las presiones que había acumulado con anterioridad. Y un tipo de cambio nominal adecuado debería ser de 10.50 pesos por dólar, al finalizar el

primer trimestre del año. El ajuste mostrado por el tipo de cambio podría amenazar el resurgimiento de presiones inflacionarias. En este contexto, analistas económicos calcularon que la inflación al cierre del año será de 7% y no de 6.5 como lo prevé el gobierno de Vicente Fox.

Precio del petróleo

En medio de la tensión mundial provocada por la caída de los precios del crudo, los analistas dan por hecho que México verá interrumpido su buen desempeño económico. Éstos advierten como las causas que motivaron esta situación, la reanudación de las exportaciones iraquíes y la reconstrucción de los inventarios en todo el mundo.

De acuerdo con la OPEP, los suministros mundiales de petróleo entre abril y septiembre del año pasado se mantuvieron a un promedio de dos millones de barriles al día por encima de la demanda. Así, desde septiembre hasta finales del año 2000 hubo una sobreoferta de aproximadamente 1.4 millones de barriles diarios. Los analistas aseguran que esos cálculos de sobreoferta coinciden con la clase de volumen que los integrantes de la OEPE consideran debería ser sustraído de la producción actual de diez miembros con cuotas de 26.7 millones de barriles diarios.

En México, una caída en el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo de exportación a 16 dólares por barril durante el primer trimestre del año —como lo aseguran los analistas—, generaría una disminución en los ingresos de aproximadamente tres mil 300 millones de pesos. En este contexto, el gobierno federal ha contemplado la posibilidad de recortar de manera inmediata el gasto público de este año si los precios de la mezcla mexicana sufre una caída severa por debajo de la estimación oficial de 18 dólares por barril, con una paridad promedio del dólar de 10.1 pesos.

La OPEP, por lo pronto, decidió recortar 1.5 millones de barriles diarios su producción con el fin de lograr un precio promedio de 25 dólares por barril. En México, Ernesto Martens, Secretario de Energía, explicó que antes de

¹⁴ Véase *El Universal*, 13 de enero del 2001.

tomar una determinación respecto a un posible recorte de su producción, se evaluará el desarrollo de la economía de Estados Unidos.¹⁵ Y es que a Washington le preocupa el impacto que podrían tener altos precios del petróleo en la vulnerable economía estadounidense, que ya ha dado claras señales de desaceleración, en lo que se considera en parte resultado del incremento de los costos de energía en el 2000.

Cuadro 3				
Mercado mundial de petróleo				
<i>Trimestre 2000</i>				
	I	II	III	IV
Consumo OCDE	47.9	46.3	47.5	49.4
Consumo no OCDE	27.4	27.4	28.1	28.3
Demanda total	75.3	73.7	76.5	77.7
Oferta total	75.1	76.1	77.2	78.94**

** Promedio de producción en noviembre del 2000.

Desaceleración de la economía en Estados Unidos

La economía estadounidense creció a un ritmo anualizado de 5.2% en la primera mitad del año y para el tercer trimestre 2000 experimentó una clara desaceleración a 2.2%, su más bajo nivel en cuatro años. El crecimiento del PIB fue menos de la mitad del registrado en el segundo trimestre del año, cuando se ubicó en 5.6%.

Estos indicadores han generado enfrentamientos entre el gobierno saliente del presidente Bill Clinton y el equipo del mandatario electo, George Bush, quienes advierten una posible recesión en la economía del aquel país, mientras que los primeros sostienen que lo que se presenta es una desaceleración suave del ritmo sostenido de crecimiento económico. Por lo pronto, la Reserva Federal de Estados Unidos decidió reducir en medio punto su tasa de fondos federales y un cuarto la tasa de descuento, al fijarlas en 6.00 y 5.75% respectivamente. Según Alan Greenspan, estas decisiones fue-

ron adoptadas a la luz de un creciente debilitamiento de las ventas y la producción y en el contexto de menor confianza del consumidor.¹⁶

Según algunos analistas, la decisión de la FED refleja la preocupación que tiene la institución sobre el comportamiento futuro de la economía internacional. Morgan Stanley predijo que la economía de este país entrará en recesión el primer semestre de este año, cuando el PIB de EU se contraerá a una tasa anual de 1.25%.

En México, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado consideró que la baja de medio punto porcentual en las tasas de interés de los fondos federales de Estados Unidos abre la posibilidad de que la desaceleración en ese mercado no se presente en forma abrupta, lo que tendría consecuencias positivas en las exportaciones mexicanas, que tendrían un ritmo de crecimiento, aunque menor al registrado el año pasado.

Asimismo, el CEESP subraya que con esta reducción el Banco de México obtiene una tregua para futuras ampliaciones del "corto", lo que a su vez puede provocar una disminución en las tasas de interés domésticas, además de que genera un ahorro en pago de intereses, lo cual puede significar la oportunidad de mantener el déficit público en sólo medio punto del PIB, y así contribuir en forma más significativa al logro de la meta inflacionaria de 6.5%.

Según algunos analistas, un factor que podría contrarrestar tanto la desaceleración de la economía de Estados Unidos como un deterioro mayor en los precios del petróleo, es el otorgamiento del grado de inversión a México en el primer semestre del año 2001, por parte de la firma calificadora Standard & Poor's. Por lo pronto, México tendrá que estar preparado para compensar los faltantes de ingresos derivados de la desaceleración económica y la baja en los precios del petróleo, los cuales podrían sumar un total de hasta 30 mil millones de pesos. De ahí que muchos analistas aseguran que la Secretaría de Hacienda no tendrá otro camino que realizar un recorte al gasto similar al efectuado en 1998.

¹⁵ Véase *El Financiero*, 18 de enero del 2001.

¹⁶ Véase *Reforma*, 29 de diciembre del 2000.

Nuevos sujetos sociales. El movimiento ambientalista

Miriam Alfie Cohen*

Ante el nuevo contexto de la globalización se reconoce que el deterioro ambiental, la contaminación, la pérdida de empleos y la marginación no tienen fronteras. Hoy ya existen redes transnacionales y grupos mundiales que tienen acciones conjuntas que manifiestan los riesgos que los procesos industriales han provocado en el entorno. El caso de Seattle no fue aislado y le siguen Davos, Washington, Praga y Cancún. Así, diferentes posturas socio-políticas han empezado a hablar de una época de riesgo, contingencia e incertidumbre, planteándose la posibilidad de exigir una legislación ambiental y laboral a nivel mundial que ponga en relieve la salud y calidad de vida y que castigue a las empresas globales que contaminan y ponen en riesgo a sus trabajadores, porque la propia interdependencia económica está orillando a crear estándares de uniformidad ambiental, producción racional y calidad de vida. La participación social amplia, la democracia en todos los terrenos y el sentido de las acciones de los actores sociales definirán los próximos años.

La globalización, entendida como proceso, ha generado una novedosa serie de condiciones que han transformado la interpretación y el análisis sobre la cultura, las ideas, los objetos y sujetos sociales. Estos cambios se manifiestan tanto en el espacio físico (la ciudad, las fronteras y la existencia de los Estados-Nación) como a nivel social con la llegada al escenario de nuevos actores, movimientos e identidades. La globalización lejos de ser un camino lineal, ha abierto e intensificado diferencias, contradicciones y conflictos. En este proceso podemos encontrar actores integrados

a la nueva dinámica mundial y otros que, tanto por sus propias condiciones como por las características de este proceso, quedan fuera, son marginados o aumentan sus diferencias frente al resto.

La concentración de poder de las grandes corporaciones, los enormes avances tecnológicos y financieros, los contactos entre multinacionales, el auge de servicios e inversión, son las características que definen a las ciudades globales como espacios privilegiados de esta nueva dinámica mundial. Estos centros urbanos están conectados entre sí, tienen formas de operación propia a nivel internacional y es totalmente irrelevante la integración de éstos a su perspectiva nacional. El éxito de las

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

ciudades globales se ha vuelto particular e independiente de los procesos económicos nacionales.

Las grandes ciudades se han convertido en un espacio de nuevas operaciones económicas, pero también concentran multiplicidad de culturas e identidades que se ven influenciadas por las condiciones que la globalización genera: industrialización, desastres medio ambientales, crisis económicas, control nuclear, migraciones, búsqueda de empleo, viajeros eventuales... lo que da pie a la conformación de nuevos sujetos sociales que están imbuidos por una cantidad exponencial de referentes y significados. El Estado y la Religión dejan de ser elementos únicos en la conformación de identidades, concepciones sobre comunidad, pertenencia y significado son reelaboradas en nuevos discursos y mensajes.¹

En la globalización los principales transmisores de mensajes y discursos son los medios masivos de comunicación: éstos promueven mediante imágenes, sonidos e ideas una variedad de placeres, moda y gustos que redefinen el género, los roles, las fantasías y las experiencias culturales. Se fragmentan las viejas subjetividades y la exposición multifactorial entre lo tradicional, local, nacional y global promueve y genera infinidad de identidades que implican al género, la raza, la clase y la sexualidad, entre otros. Elecciones, compromisos y posibilidades que pueden adquirir poder. “Una enorme expansión de la sociedad civil causada por la diversificación de la diferencia en el mundo social en el cual hombres y mujeres pueden actuar. Los micro-mundos incluyen la multiplicación de puntos de poder y conflicto”.²

De identidades elaboradas mediante referentes establecidos y compactos como la Nación o los preceptos religiosos, pasamos a discursos basados en la moda o el gusto, que se presentan como frágiles, cambiantes y flexibles. La identidad se convierte en foco de atención. De un lado, como forma de resistencia

con énfasis en lo nacional y lo individual para oponerse a la homogenización de las fuerzas globales. Del otro, la propia globalización provoca múltiples configuraciones y por tanto identidades. Si bien pensar globalmente o actuar localmente era el sello de los años noventa, hoy participar y responsabilizarse de los problemas y retos de la villa global radica en pensar localmente y actuar de manera global. La globalización provoca una apertura a la diversidad, heterogeneidad y aceptación del otro. Interacción simbólica e intercambio de imágenes que transporta e impacta en la cultura e identidad de los individuos y la sociedad.

Identidad y movimientos sociales

El rompimiento de las viejas instituciones y la creación de nuevos discursos e imágenes provocadas en el proceso de globalización, plantearían sociedades, identidades y movimientos híbridos. El contacto, deseado o no, con el resto del mundo, implica una mezcla interesante de culturas, espacios, tecnologías, saberes e información que hoy se difunden y conocen a través de la informática, los medios masivos de comunicación y la red, dando lugar a identidades diversas, complejas y multiformes. La diversidad de estilos de vida y de construcciones biográficas elegidas por cada individuo se vuelve el eje central de la conformación de Sujetos y si a ello agregamos que en la sociedad global riesgos como: el deterioro ambiental, el control nuclear, las crisis económicas, son para todos, encontramos que los actores deberían adoptar posturas más concientes, acciones de vida que cuestionarán las decisiones a las cuales nos hemos visto expuestos.

Para teóricos como Anthony Giddens, en este período se crean consecuencias negativas (riesgos) que afectan la vida cotidiana de todos los que habitamos el planeta. La combinación de los riesgos con la caída de los centros de control, da lugar a respuestas sociales, a diferentes estilos de vida, interrelacionados local-globalmente, a compromisos políticos y a la aparición de nuevos movimientos sociales: “la política de la vida —relacionada con la autoactualización humana en el nivel de lo individual y de lo

¹ Cfr. Sassen, S., *Globalization and its Discontents*, The New Press, New York, 1998.

² Cfr. Cvetkovich A y Kellner D., *Articulating the Global and the Local*, Westview Press, New York, 1997, p. 46.

1 colectivo— surge de la sombra que la política emancipatoria ha proyectado”.³

Este autor establece que hoy la cohesión social no puede garantizarse mediante la acción vertical del Estado ni mediante el apego a la tradición. “Hemos de construirnos nuestras vidas de un modo más activo que las generaciones anteriores, y tenemos que aceptar más activamente responsabilidades por las consecuencias de lo que hacemos y por los hábitos de estilo de vida que adoptamos”.⁴

Las formas de desarrollo adoptadas en la globalización conducen a consecuencias no previstas que hoy no pueden ser dejadas de lado: están allí, son vigentes y rompen con el idealismo del progreso lineal. Giddens distingue cuatro movimientos sociales que proporcionan pautas de transformación futura: a) movimientos democráticos que valoran y luchan por la libertad de expresión, proclaman la participación de todos los estamentos y pretenden generar un orden mundial coordinado contra el autoritarismo; b) movimientos por la paz que pretenden la desmilitarización, la trascendencia de la guerra y el fin de las crisis nucleares; c) movimientos ecológicos (contracultura) que pugnan por la humanización de la tecnología y un sistema de cuidado del planeta y d) movimientos obreros que intentan crear un sistema post-escasez, una organización económica socializada contra las crisis económicas.⁵

Para Ulrich Beck, los movimientos sociales en la globalización surgen a partir de que las desigualdades ya no se depositan en una clase social, se individualizan y son comunes a todos. Las inseguridades, la incertidumbre y los riesgos tienden a la individualización, ello provoca que la política se descentralice y que hoy sean los individuos conscientes de sus problemas locales, los que se unan en redes, en ONG, asociaciones y movimientos internacionales, para realizar acciones que tienden a plantear cambios en donde se actúe localmen-

³ Giddens, A., “Vivir en una Sociedad Postradicional” en *Modernización Reflexiva*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, p. 45.

⁴ Giddens, A., *La Tercera Vía. La Renovación de la Socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 1999, p. 50.

⁵ Giddens, A., *Consecuencias de la Modernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 123-160.

te y se piense globalmente. Esta propuesta fortalece a la llamada subpolítica: frente a la caída del poder central, de las verdades universales, de las instituciones incuestionables, del fallido sistema de expertos científicos, los individuos conscientes de los riesgos tratarán de fortalecer a la sociedad mediante su participación activa y permanente.

...Junto a la sociedad mundial de los Estados nacionales, surge una poderosa sociedad mundial no estatal que se diferencia de las hasta ahora vigentes formas de legitimación política, sociedad mundial que se compone de actores transnacionales de muy diversa índole. Sus rasgos distintivos son los siguientes:

1. Actúan en muchos lugares, franqueando fronteras, incluso transnacionalmente, con lo que queda abolido el principio territorial del Estado Nacional.
2. Su quehacer resulta, en muchos aspectos, más inclusivo y menos exclusivo que el de los actores estatales (así las empresas transnacionales y los activistas de Greenpeace actúan al mismo tiempo y en distintos Estados, sus miembros pertenecen a distintas naciones, etc.)
3. Actúan a menudo de manera eficaz como instancias nacionales-estatales, conforme a los criterios de éxito esenciales para el quehacer estatal (por ejemplo, para eliminar el paro o asegurar el bienestar, pero también para denunciar judicialmente las violaciones de los derechos fundamentales); así, son también las empresas transnacionales que crean o destruyen el bienestar y puestos de trabajo en un lugar determinado; también Amnistía Internacional denuncia de manera pública —y bastante eficaz— las violaciones de los derechos fundamentales, que los Estados silencian por motivos diplomáticos.
4. Los actores no estatales y transnacionales crean —por así decir— propia soberanía inclusiva al servirse de los Estados territoriales exclusivos.⁶

En este contexto amenazador de nuestras sociedades, donde los peligros son globales, Beck no desecha la idea de que se puedan generar respuestas sociales que asomen a focos neo-nacionalistas o neo-fascistas, por atavismos

⁶ Beck, U., *¿Qué es la Globalización? Falacias del Globalismo, Respuestas a la Globalización*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 146-147.

tranhistóricos que se han atesorado y acumulado en conceptos reprimidos y en forma de vivencias colectivas como pueblo, nación, identidad étnica, que ahora explotan de manera cruenta. El orden de la guerra fría queda hecho pedazos, un buen número de individuos recurre a lo arcaico, echan mano de barreras para protegerse ante lo impropio. La pérdida de

necesidad de una amplia participación política de todos los sectores sociales en todos los ámbitos. Así, se abren posibilidades para encausar la acción social de manera global, consciente, un trampolín que permite brincar a la construcción de una sociedad multiforme en donde se plasmen infinidad de discursos, culturas e identidades, inmersas y profundamente



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

orden —la ilimitabilidad de los peligros que hoy pululan— es lo que ha favorecido el repliegue tras lo ancestral. Se trata de defender la ilusión perdida, la ilusión de un mundo único.

A partir de estas explicaciones, es necesario señalar que, a modo de tipos ideales, proponemos tres movimientos sociales. De un lado, Movimientos-Conscientes; movilizaciones de individuos conscientes, activos, unidos local y globalmente a través de redes de acción que pugnan por la resolución de problemas globales, cuyas particularidades son el contacto permanente con las nuevas tecnologías, medios masivos de comunicación, información de cualquier recóndito lugar, la separación del espacio físico, el rompimiento con los patrones tradicionales, la construcción de biografías propias y la reevaluación del papel que como sujetos tienen en la política. Este tipo de movimientos sociales estarían fundamentalmente preocupados por las crisis económicas, derechos laborales y humanos, el caos medioambiental, los conflictos nucleares y la

conscientes de los peligros que hoy vivimos. Individuos conscientes que tienden redes y se manifiestan por una regulación del proceso global que todos enfrentamos.

Es interesante mostrar cómo las preocupaciones básicas de estas movilizaciones descansan en el proceso de globalización y los efectos que éste desata, así como también que la propia movilización conjuga diferentes intereses, individuos, problemáticas, utilizando a la globalización como trampolín de una serie de acciones, sujetos e identidades amplias y con un peso político importante a nivel mundial.

El segundo modelo plantea la posibilidad que en el mismo contexto de riesgo, ambivalencia y pérdida del mundo único, se presenten movilizaciones sociales que recurran a la defensa de las viejas tradiciones, de las certezas incuestionables, de seguridades plenas y el posible restablecimiento de la confianza. En este modelo situaríamos dos casos:

a) Movimientos-Autoritarios que, ante el riesgo, la pérdida de poder, los nuevos patrones culturales o tecnológicos actúan defendiendo formas tradicionales que van desde el ámbito económico, hasta el político, religioso o cultural. En ellos, las salidas políticas son de corte autoritario, excluyente y de fuerza. En este caso el ecofascismo, el neonazismo o el fundamentalismo son tres posibles escenarios. En este segundo modelo cabe destacar la fuerza que han cobrado en Europa no sólo los grupos neonazis, sino también los partidos por la ultraderecha como sería el caso de Austria con el partido libertad encabezado por Joêrg Haider.

b) Movimientos-Híbridos,⁷ característicos de los países emergentes donde la globalización adquiere la cara más terrible y caótica, los habitantes de estas regiones vivirán permanentemente y de manera cotidiana el caos ecológico, la marginación, la exclusión, el fortalecimiento de las inseguridades ligadas a alimentación, vivienda, educación, un presente y futuro incierto, pedregoso, que afecta no sólo a comunidades, sino a los individuos que en ellas habitan. El deterioro medioambiental, las crisis económicas recurrentes, el autoritarismo político y los peligros nucleares, aunque estos son problemas globales, se viven de manera aguda, diferenciada y costosa para las sociedades emergentes; en ellas los movimientos se caracterizan por actuar con sus modos y prácticas, defender lo perdido pero en un contexto de riesgo, incertidumbre y caos. Al sentirse excluidos por el nuevo modelo, actúan tradicionalmente, defienden sus espacios pero, al mismo tiempo, utilizan los foros y medios prestados de la globalización (medios masivos, internet, etc.) y sus movimientos se conectan a todo el mundo.

Así, en un mundo cada vez más globalizado y en un contexto de riesgo permanente, los movimientos sociales se convierten en piedras angulares para el estudio de las posibles transformaciones sociales. Estos tres tipos señalados no se presentan de manera aislada y única en las sociedades; la combinación, las particularidades y el contexto propio dan lugar

⁷ Cuando hablamos de híbridos no negamos que toda sociedad está plegada de prácticas, consumo e ideas de diferentes sociedades, sino que nos referimos a un modelo típico de acción que combina el resguardo de lo conocido y utiliza los medios de la globalización.

a infinidad de respuestas en amplios espacios. Estos tres modelos pueden tener variantes; presentarse al mismo tiempo y en el mismo sitio, es decir, podemos encontrar movimientos neonazis en Alemania o Estados Unidos, al igual que movimientos ambientalistas unidos en redes o en defensa de derechos de minorías. Lo mismo puede ocurrir en las sociedades emergentes.

El auge que hoy cobran estos movimientos sociales deja en claro el fortalecimiento de los sujetos; el predominio de la agencia sobre la estructura, el creciente poder de los actores sociales y el retroceso de las viejas estructuras suplantadas por las estructuras informativas y comunicativas.

El discurso ambiental

Es en este contexto de riesgo, contingencia e incertidumbre donde el discurso ambiental adquiere un lugar preponderante. Las pautas de desarrollo adoptadas por las sociedades industrializadas generaron los límites de una racionalidad de crecimiento, donde la naturaleza no pudo absorber más el deterioro ambiental. Los ritmos acelerados del proceso de industrialización, los altos índices de contaminación y la imposibilidad de recuperación de la naturaleza encuentran límites frente al privilegio del crecimiento sobre el medio ambiente. "El movimiento ambientalista moderno de los años sesenta enfatiza el daño que la industrialización ha ocasionado a la calidad de vida y la salud, teniendo como marco las protestas contraculturales y el ascenso de la Nueva Izquierda".⁸

A partir de los años setenta uno de los principales problemas ambientales será la relación entre la producción industrial y el deterioro ecológico. En las sociedades modernas se ha protegido e impulsado el crecimiento industrial a costa del medio ambiente. Las ganancias inmediatas frente al cuidado y protección de los recursos naturales, el uso indiscriminado y constante de la naturaleza como

⁸ Alfie, M. *Y el desierto se volvió verde. Movimientos Ambientales Binacionales*, UAM-A., Eón Editores, Fundación Miguel Alemán, México, 1998. p. 76.

costo externo a la empresa, la carencia de integración e internalización del deterioro ocasionado por las industrias, así como una falta de previsión en cuestión de desechos, disposición final y reciclado. El resultado es que el discurso, las acciones y las respuestas ambientalistas pusieron bajo la mira a cierto tipo de industrias y grandes corporaciones como fuente de deterioro y peligro ambiental.⁹

Sin embargo, para fines de los años setenta el discurso ambiental presenta dos características fundamentales: la fragmentación y la contradicción. Tiende a fragmentarse desde el momento en que, en la mayoría de las ocasiones, los análisis no se presentaban como visión general, holística e interdisciplinaria. Además, el discurso adquirió un perfil contradictorio pues el tratamiento y la complejidad de los problemas suscitaban diversas posiciones científicas y políticas. Los estragos no tardaron en sentirse: una nueva visión sobre la problemática ambiental ganó terreno y desplazó al ambientalismo. Así, cobró auge una lógica ambiental afín al neoliberalismo, donde la solución a los problemas se planteó mediante técnicas modernas y un acelerado fomento a la ingeniería social. Un discurso donde el mercado, el precio y la comercialización adquirieron toda su fuerza. Desde los ochenta, el discurso ambiental está ligado al desarrollo de la ciencia, la informática, las computadoras y a un limitado grupo de expertos.¹⁰

El nuevo discurso ambiental no nace en el seno del movimiento ambientalista, sino como estrategia empresarial que tiende a limpiar la imagen “perversa” y “sucias” que las grandes industrias fueron acumulando en el transcurso de los años, con el fin de desacreditar al movimiento ambientalista y fortalecer la imagen de mercado y desregulación en la cual las industrias deberían de actuar. La presión de grupos ambientalistas, los riesgos y consecuencias del uso del DDT, los desechos tóxicos encontrados en distintos puntos y lugares del

planeta, las prácticas nucleares y militares en Estados Unidos, el accidente en la India provocado por la empresa Union Carbide que mató a tres mil personas, las terribles consecuencias de Chernobyl en 1986 con más de diez mil muertes y la expansión de enfermedad y caos y el derrame de petróleo del buque Exxon Valdez en Alaska, son tan sólo una serie de acontecimientos que, unidos al contexto mundial de apertura y desregulación, dieron pie a una transformación táctica y estratégica de los grandes corporativos frente al medio ambiente.

Este discurso “ambiental” adquiere tintes modernizadores, y pretende dar pie a una nueva relación entre ciencia y política e industria-Estado y se concentra en varias acciones:

1. Se considera el problema medioambiental como un asunto de salud. No es un asunto estructural, puede y debe ser corregido *ad hoc* o *ex post*.
2. Se debe reconciliar el crecimiento económico y el cuidado del medio ambiente.
3. Reaccionar y curar, anticipar y prevenir, el que contamina paga, políticas de costo-beneficio, análisis de riesgo, el principio precautorio, los derechos comerciales de contaminación, derechos de emisión, tecnologías suaves y auditorías multivariadas se convierten en los elementos clave de solución a la problemática ambiental.
4. Hay una nueva lógica de mercado que ve a la naturaleza como bien público que necesita tener precio, mercado y capital.

La contaminación deja de ser vista como problema, ésta es parte de la modernidad y es aceptada por los gobiernos. Con ello, el movimiento ambientalista pierde foro y presencia en el ámbito político.

Participación y Democracia: el Movimiento Ambientalista

La estrategia empresarial se reorganiza para hacer frente a una legislación ambiental per-

⁹ Para profundizar sobre el tema puede consultarse Alfie, M. y Méndez L., *Maquila y Movimientos Ambientalistas. Examen de un Riesgo Compartido*, UAM-A., CONACYT, Eón Editores, México, 2000, p. 18-38.

¹⁰ Cfr. Hajer, A. M. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and Policy Process*, Clarendon Press, Oxford, 1997.

manente y frenar cualquier acción del movimiento ambientalista. El marco de sus acciones estará dado por la llegada al poder de la vieja guardia, la desmovilización de los movimientos ambientalistas y el auge del proceso de globalización como el impulsor de los grandes mercados. Lo cierto es que de alguna u otra manera la discusión, las posturas políticas y la preocupación sobre el medio ambiente son un punto de reflexión en las sociedades modernas. Tan es así, que para los años ochenta la derecha reorganizada en el poder gestó su propio movimiento de base (*Wise Use Movement*), desplegando un aparato de expertos y propaganda y estableciendo que sólo el mercado podría restaurar al medio ambiente.

Por su parte, el movimiento ambientalista entró en un letargo a partir de finales de los años setenta debido a que muchos activistas se unieron a las filas del gobierno; otros pensaron que la legislación resolvería los principales problemas y algunos más se incorporaron a partidos políticos y, como punto álgido, empezaron a darse divisiones internas que desmembraron y paralizaron al movimiento. Así, frente a este despliegado de poder y recursos de los grandes corporativos, el movimiento ambientalista estaba pasando por una recomposición que afectó de manera importante sus acciones, sus demandas y sus fines.

El paso de los años setenta fue sumamente doloroso para los ambientalistas. El retraimiento político de diversos grupos, la salida de los científicos del movimiento, la llegada al poder de la nueva derecha y el auge de la ideología conservadora fueron un reto duro para el movimiento. Nacido una década antes, se convirtió junto con el feminismo en una de las principales voces de protesta de las sociedades industriales avanzadas, caracterizadas por el éxito económico pujante, la demanda de los derechos civiles de minorías y la contracultura. Estos dos movimientos enfrentaba a las estructuras y valores fundamentales de las sociedades capitalistas.

Para los grandes corporativos, el ambientalismo era la gran barrera impuesta al libre mercado y al crecimiento continuo. La llegada de los conservadores al poder les permitió combatirlos. Si en 1970 el movimiento ambientalista logró un éxito incalculable con la mani-

festación en Washington del *Earth Day*, poco a poco este día pasó a ser un foco de consumo que las propias empresas explotaban para vender sus productos. En realidad la industria iba ganando todos los espacios que alguna vez fueron del movimiento, desacreditando y marginando el discurso ambientalista e imponiendo el uso inteligente y cuestionando los avances de investigación científica y el desarrollo sustentable.

El propio proceso de globalización, el avance de las telecomunicaciones, la cercanía y la caída de las fronteras, pero sobre todo los mismos procesos industriales y la imposibilidad de confrontar el riesgo, la contingencia e incertidumbre que éstos provocan, dan lugar a que a finales de 1980 el movimiento ambientalista repunte en la escena internacional. Nuevos fenómenos sociales 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 configuran un nuevo panorama internacional con situaciones que redefinen las relaciones sociales y políticas.

Medio ambiente, migración, destrucción de redes de seguridad social, incremento de la desigualdad y la pobreza son asuntos clave que los mercados no pudieron resolver. De acuerdo con el World Watch Institute "...el modelo económico acabará con el ecosistema. En los últimos cincuenta años se han consumido más recursos naturales que nunca. El 44% de los habitantes de África viven en pobreza extrema, mientras los habitantes de Estados Unidos gastaron 8 billones de dólares en cosméticos durante 1998, 2 billones de dólares más de los requeridos anuales para educación básica".¹¹

Varias son las voces que desde la academia plantean un discurso donde la modernidad se autoconfronta. En estas teorías se plantea el orden como un ideal inalcanzable, pues la característica fundamental de nuestro tiempo es el desorden, lo indeterminado, lo impredecible. "En las sociedades modernas avanzadas se produce una coexistencia problemática entre dos modernidades, la de la expansión de

¹¹ *La Jornada*, febrero 2000.

las opciones y la de la expansión de los riesgos. Ambas indisociables".¹²

En la modernidad avanzada no existe ninguna conducta libre de riesgo, cualquier tipo de decisión sobre los posibles cursos de acción que se tomen conllevan un riesgo. De aquí que las sociedades industriales, su auge, sus planes de expansión, su propia esencia conduzca a una situación de incertidumbre, de contingencia, de autoconfrontación. El problema ambiental, el agotamiento de los recursos, el uso indiscriminado de sustancias tóxicas en los procesos productivos, la disposición final y la falta de reciclado características de este modelo de crecimiento adoptado por las sociedades industriales hoy pone en riesgo no sólo la capacidad industrial sino al planeta y a los hombres y mujeres que lo habitamos.

Estos planteamientos, resultado del proceso de globalización, de la relación local-global (glocal), son el contexto en el que el nuevo movimiento ambientalista recobra terreno. El término riesgo utilizado por la empresa como cálculo técnico y de expertos se convierte en la bandera política y de cuestionamiento que

los ambientalistas recobran para centrar hoy su lucha en los procesos industriales y plantear sus acciones desde lo local hacia lo global. Lo ambiental adquiere una nueva dimensión en la agenda política que gira entorno a dos problemas: la industria y los problemas ambientales que ésta produce y los movimientos ambientalistas y la empresa.

Hoy las bases del movimiento ambientalista están conformadas por la nueva clase media constituida por individuos con estudios, profesionistas, empleados en el sector público y actores que poseen seguridad económica. El eje de sus acciones se centra en una preocupación por su entorno local y tienden redes a nivel nacional e internacional, fundamentalmente ligados a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) y partidos políticos. La visión general del movimiento plantea un análisis de proceso de globalización, la apertura de mercados y las consecuencias para el medio ambiente.

En los noventa hay un rejuvenecimiento del ambientalismo y sus respuestas a los procesos de globalización y mercados son una



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

¹² Berian, J., *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad*, Anthropos, Barcelona, 1996, p. 13.

apuesta. El centro de sus demandas se traslada a la industria y a las consecuencias que los pro-

cesos de las empresas han desatado. Si antes la protesta ambientalista se caracterizaba por una infinidad de temas y ámbitos, hoy existe una centralización muy importante que permite fortalecer y combinar acciones como las que vimos en Seattle y Davos.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) reunida el 28 de noviembre de 1999 en Seattle, no pudo prevenir la fuerza, decisión y organización de un grupo de manifestantes que dejaban claro las grandes diferencias que la globalización había causado a los países en desarrollo. Los resultados de este modelo en beneficio del mundo desarrollado se manifiestan con datos de consumo. “Durante los últimos dos años, el consumo privado en Estados Unidos se ha incrementado en más de 400 mil millones de dólares, más del doble del ingreso anual de todos los países de África subsahariana y en Europa más de 11 mil millones de dólares se dedicaron al consumo de helado”.¹³ El modelo actual de ampliación de libre mercado ha incrementado la desigualdad dentro y entre los países y, durante los últimos quince años, no ha reducido la pobreza.

Sin proponérselo, la OMC fungió como catalizador para unir a una diversidad de opositores de una amplia gama política frecuentemente divididos entre sí. Trabajadores siderúrgicos unidos codo a codo con jóvenes ambientalistas que juntos condenaban a la empresa transnacional argumentando que bajo el amparo de los acuerdos de libre comercio destruyen bosques y contaminan al medio ambiente. Los transportistas (*Teamsters*) se unieron a los granjeros que protestaban por la creciente concentración agrícola en manos de transnacionales, mientras cuadrillas de estudiantes marchaban frente a tiendas de cadenas de ropa por explotar a trabajadores de las economías emergentes. El enemigo no es la OMC sino la manera como los gobiernos ceden el poder a las grandes empresas globales. La agenda de la cúpula ha creado un movimiento de base donde ambientalistas, estudiantes, trabajadores agrícolas, anarquistas y transportistas se han unido.

The Battle in Seattle se constituyó un año atrás, a través de la internet que puso en con-

¹³ *La Jornada*, 28 de noviembre, 1999.

tacto a diversos movimientos sociales estadounidenses, europeos y canadienses para encontrarse en Seattle y, tras semanas de capacitación para acciones de desobediencia civil no violenta, tomaron las principales avenidas, se engancharon a los postes de luz y agua y desplegaron todo un desfile lúdico de música, disfraces, consignas y canciones en varios idiomas, convirtiendo la calle en un carnaval contra las grandes transnacionales. La unión de diversos sindicatos, actores e identidades sociales imprimió un sello a esta movilización donde no se distinguen líderes, se manifiestan los estragos de la globalización y la organización del movimiento se da por radio comunicadores, computadoras e internet.

La estrategia se planeó durante meses. Artistas crearon máscaras y enormes títeres, los activistas se entrenaron en tácticas de desobediencia civil para crear cadenas humanas, evitar provocaciones, escalar edificios y colocar propaganda. Se examinaron las instalaciones y las calles, los edificios y los hoteles cercanos a la Conferencia. El único fin: crear un “caos” organizado. “Más allá de su diversidad nacional o sus diferencias políticas, el conjunto de los manifestantes comparte su rechazo a la consigna de ‘¡Todo el poder a las corporaciones transnacionales!’ presente en la agenda del libre comercio en abstracto”.¹⁴

Lo cierto es que las protestas de Seattle son el regreso de varios movimientos que, durante dos décadas, se fueron reorganizando en redes y coaliciones desde Canadá, México y Estados Unidos frente al TLC, hasta organizaciones de productores europeos y asiáticos frente a la reducción de subsidios. La utilización de internet, las modernas redes informáticas, la proliferación de ONG y las nuevas formas de viaje, facilitaron la organización de estas manifestaciones con un año de antelación, así como la convocatoria a distintos rincones del mundo y la participación masiva que pusieron en jaque a una de las organizaciones mundiales más importantes. El auge del neoliberalismo, la transformación del Estado-Nación y la magnitud de marginados y excluidos hace vital analizar y reflexionar sobre las consecuencias

¹⁴ Hernández, Navarro.L., “La revuelta de los globalizados”, en *La Jornada*, jueves 2 de diciembre de 1999.

negativas que la globalización ha provocado. (Véase Tabla I)

ponga en relieve la salud y calidad de vida y que castigue a las empresas globales que con-

Tabla 1
Actitudes de ciudadanos europeos frente a la protección ambiental

	<i>Bélgica</i>	<i>Italia</i>	<i>Francia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Alemania</i>
Favorable	47.5	60.7	52.8	43.5	58.3
Mixto	29.4	27.6	33.3	38.2	31.3
En contra	23.1	11.7	13.9	18.3	10.4
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Rohrschneider, R., "Citizens' attitudes toward environmental issues", *Comparative Political Studies*, vol. 21, no. 3, octubre, 1988.

El fortalecimiento de estos nuevos movimientos se debe a la participación de nuevos actores e identidades que, al percibir los riesgos de la globalización, se incorporan y reclaman derechos: amas de casa, abuelas, lesbianas, gays, transportistas, sindicatos siderúrgicos, sectores agrícolas, estudiantes, profesores, jubilados y otros, presentan idearios y programas comunes. El renacimiento de las movilizaciones sociales se da en un contexto de cambios estructurales y valorativos de las sociedades industriales avanzadas, la globalización, el auge de mercados y la rápida expansión de las comunicaciones que inyectaron una nueva energía donde la intersección del contexto, los valores y los agentes dieron pie a una nueva situación; consecuencias queridas y no queridas, acciones y actores que generan a un nuevo panorama. La apuesta es cambiar la configuración socio-económica de las sociedades industriales avanzadas, un cambio de los valores de la sociedad industrial para establecer como plataforma la defensa de la calidad de vida.

Ante el nuevo contexto de la globalización se reconoce que el deterioro ambiental, la contaminación, la pérdida de empleos y la marginación no tienen fronteras. Hoy ya existen redes transnacionales y grupos mundiales que tienen acciones conjuntas que manifiestan los riesgos que los procesos industriales han provocado en el entorno. El caso de Seattle no fue aislado y le siguen Davos, Washington, Praga y Cancún. Así, diferentes posturas socio-políticas han empezado a hablar de una época de riesgo, contingencia e incertidumbre, planteándose la posibilidad de exigir una legislación ambiental y laboral a nivel mundial que

taminan y ponen en riesgo a sus trabajadores, pues la propia interdependencia económica está orillando a crear estándares de uniformidad ambiental, producción racional y calidad de vida. La participación social amplia, la democracia en todos los terrenos y el sentido de las acciones de los actores sociales definirán los próximos años.

Lo cierto son los intereses de las grandes empresas y los grupos afectados: ambientalistas, sindicatos, minorías y emigrantes se contraponen. Son dos modos de ver, analizar y percibir la naturaleza, la calidad de vida, la producción y la misma política. (véase Tabla 2).

Ante ello, y para nuestro estudio de caso, los movimientos ambientalistas tienen ante sí una tarea titánica: la nueva concentración de intereses, la centralización de los problemas en la industria, el fortalecimiento ideológico, una postura comprometida y el conocimiento técnico y científico, como elementos que pueden ser la punta de lanza de un nuevo movimiento que exponga y desmitifique a la industria. La apertura a ideas y áreas de debate público que examine y exponga las contradicciones de los modelos de crecimiento adoptados se convierte en el punto clave de acción de los movimientos ambientalistas. La construcción cotidiana, permanente y crítica a través de la participación, es hoy un punto de referencia para estos actores.

Si las industrias crearon todo un aparato eficiente y eficaz desde los setenta, el movimiento ambientalista tiene que renovarse y entre sus mayores éxitos pueden citarse la construcción de redes internacionales, la di-

Tabla 2
Diferencias entre industria y ambientalistas

	<i>Industria</i>	<i>Ambientalistas</i>
Valores básicos	<ul style="list-style-type: none"> a) Individualismo Agresivo. b) Perseguir beneficios materiales. c) Racionalidad y conocimiento tecnocrático. d) Valores patriarcales, estructura vertical. e) Aceptación incuestionable de la tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Sociedad comunitaria y cooperativa b) Énfasis en valores no materiales, espirituales. c) Valores pos-patriarcales, feministas, descentralizados. d) Discriminación del desarrollo y uso de la tecnología.
Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> a) Dominación sobre la naturaleza. b) El medio ambiente manejado como un recurso más. c) Alto consumo de energía/energía nuclear. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Armonía con la naturaleza. b) Los recursos son limitados. c) Bajo consumo de energía. Energía alternativa y renovables.
Economía	<ul style="list-style-type: none"> a) Crecimiento económico y estimular la demanda. b) Economía de Libre Mercado. c) Alta diferenciación salarial. d) Producción para intercambio. e) Producción de Capital Intensivo. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Sustentabilidad, calidad de vida, simplicidad. b) Baja producción para necesidades locales. c) Baja diferenciación salarial. d) Producción para uso. e) Producción de trabajo intensivo.
Organización Política	<ul style="list-style-type: none"> a) Centralización economías a escala b) Democracia representativa. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Descentralización a escala humana. b) Democracia participativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de Porritt, J., *Seeing Green*, Basil Blaxkwell, Oxford, 1984, pp. 216-17.

versidad de sus actores y los lazos con infinidad de grupos para ejercer presión y tratar de resolver problemas comunes. En este sentido, nuevas problemáticas y situaciones se le presentan al movimiento ambientalista: ¿cómo se reestructura la relación partido político-movimiento ambientalista? ¿qué importancia tienen las ONG en los movimientos? ¿existe una relación permanente entre ONG y grupos de base? ¿de dónde obtendrá el movimiento los fondos suficientes para organizarse?.

Nuestra exposición ha tratado de plasmar los principales retos, problemas y posibles caminos a los que el movimiento ambientalista se ha enfrentado, de donde se puede obtener una doble lectura: “el éxito de la industria y el desmantelamiento del movimiento ambientalista” o “la esperanza de nuevas tierras por descubrir y el fortalecimiento de la democracia”.

Congruentes con nuestro marco de referencia en el que la globalización ocupa un

lugar importante, nuestra intención, en un futuro próximo, es profundizar en el análisis del movimiento ambientalista en la región de América del Norte. Trataremos de explorar las formas de organización de diferentes movimientos en la región, el papel de los líderes, el proceso de conformación de identidades, acciones y organizaciones no gubernamentales, el uso de los medios de comunicación, las estrategias planteadas, las tácticas a seguir, la relación que los movimientos ambientalistas guardan con su comunidad y con diferentes partidos políticos. Profundizar en estas aguas puede dar cuenta de nuevas dinámicas, actores, situaciones y problemáticas en las que nos encontramos inmersos. Pretendemos encontrar pistas que nos acerquen a una realidad compleja, riesgosa y contingente donde nuevos actores y formas de organización se manifiesten. Hacer un análisis de la región nos permitirá abrir horizontes y tratar de entender la fuerza que estos actores guardan frente al contexto en el que viven.

La pastora juvenil obrera. sistema religioso y acción social ambientalistas

Luis Humberto Méndez Berrueta*

La Iglesia Católica mexicana puede ser definida, en términos de poder, como un sistema de equilibrio dinámico inestable. Esta poderosa estructura, aparentemente monolítica, requiere para su subsistencia de una enorme flexibilidad, exige, entre otras muchas cosas, el respeto a diversos sistemas religiosos en un campo espiritual que, sin traicionar sus principios de origen, se encuentre determinado por la competencia simbólica que a su interior establecen dichos sistemas en su afán por ser eficientes. De uno de estos sistemas religiosos se hablará en este trabajo, la Pastoral Juvenil Obrera ubicada en la ciudad de Matamoros, Tamaulipas. Organización de laicos que, inspirada en el marco teológico y doctrinal de la Iglesia Católica, orienta su acción social a la denuncia y transformación de la injusta situación laboral y la peligrosa situación ambiental que genera la industria maquiladora de exportación en esa zona fronteriza.

*¡Enfermos en el campo de batalla
del trabajo!*

*Hermanos nuestros, Hijos tuyos.
Con manos dañadas, inservibles,
Con los pulmones destrozados
(...)*

*¿Por qué tanta tragedia?
¿Por qué tanta desigualdad?
¿Por qué, Dios, por qué?
(...)*

*Solo tú,
Incomprensiblemente,
Sigues ofreciendo esperanza...*

El modelo estructural de la Iglesia Católica y su equilibrio inestable

El análisis propuesto parte de una hipótesis planteada por un especialista en antropología de la religión: "la Iglesia Católica es

un modelo de estructura segmentaria, donde los distintos segmentos de la estructura se mantienen cohesionados por un sistema de equilibrio dinámico inestable".¹ En buen cristiano, esto significa que la estructura de la Iglesia Católica, a primera vista hermética y monolítica,

¹ Masferrer Kan, Elio R., *¿Es del César o es de Dios? Religión y Política en el México Contemporáneo*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Antropología, ENAH, México, 2000, p. 35.

* Profesor-Investigador, Departamento de Sociología, UAM-azcapotzalco.

es en realidad una organización religiosa plural que requiere para mantener su equilibrio de la aceptación de diversas propuestas teológicas unidas por un conjunto de preceptos básicos que respetan las diferencias a su interior: "...la eliminación de una tendencia implicaría la ruptura del equilibrio y llevaría a la fragmentación...Los intentos de homogeneización son vistos como peligrosos porque tienden a la ruptura".² Así, para evitar los riesgos propios de una inestabilidad siempre amenazante, la Iglesia Católica se ve obligada a transitar entre el despotismo intolerante de la estructura y la relativa acción autónoma de los sistemas religiosos.

Siguiendo al antropólogo, el Vaticano—en términos de ciencia política— es una monarquía absoluta de base teocrática: el Papa, por inspiración del Espíritu Santo, designa tanto a cardenales como a obispos, sin embargo, y por el mismo motivo—su divina inspiración— tanto cardenales como obispos mantienen una relativa autonomía: no reciben órdenes, sólo aceptan sugerencias de sus iguales o de instancias organizativas superiores, de sus actos sólo tienen que darle cuentas al Espíritu Santo. Esta lógica de origen divino empleada para el ejercicio del poder, permite la creación de un conjunto de contrapesos horizontales al interior de la estructura que permiten el mantenimiento del equilibrio. Los obispos entre sí se deben respeto, pueden hacerse indicaciones o proposiciones, pero ninguno está obligado a asumirlas, incluso en el caso que la indicación venga de organismos colegiados de alta jerarquía. Es difícil que un obispo acepte ceder el poder que ejerce sobre el clero diocesano y los feligreses o laicos organizados alrededor de las parroquias de su diócesis.³

² Idem.

³ "Los documentos del Papa son de orientación pero no de cumplimiento obligatorio, sólo son obligatorios cuando habla *ex cátedra*, allí apela al criterio de infalibilidad...Los obispos como expresión de la iglesia particular, son quienes interpretan los documentos de acuerdo a su inspiración. Los obispos hablan a nombre de la Iglesia sólo en su Diócesis...El Papa en turno no puede destituir a los obispos designados por sus antecesores y reemplazarlos, pues no son de sus antecesores, son designados por el Espíritu Santo al igual que el mismo, si lo hiciera como sistema cuestionaría su propia legitimidad". Ibid., p. 40.

Esta forma de estructura flexible de la Iglesia Católica se expresa, por un lado, en lo que llaman estructuras localizadas, instituciones formales de la Iglesia como el papado, colegio cardenalicio, obispados, arzobispados, diócesis, arquidiócesis, coordinaciones episcopales, nuncios apostólicos, entre otras, y por el otro, en estructuras no localizadas, que se expresan fundamentalmente en las diversas Órdenes religiosas a las que sus fundadores les asignaron, también por inspiración divina, una misión particular; estas estructuras no localizadas pueden ser masculinas o femeninas, pueden estar constituidas por sacerdotes o no, tienen su propia estructura organizativa y sus particulares estatutos que generalmente no concuerdan con aquellos que son propios de las estructuras localizadas. También existen formaciones de laicos, constituidos en organizaciones laicales, encargadas de instrumentar las actividades pastorales, que pueden o no ser controlados por la jerarquía eclesiástica formal.

Todos conocen y aceptan los límites que tiene el ejercicio de su poder, pero también todos entienden perfectamente que el poder en cada instancia no puede cuestionarse, romper esta lógica significa poner en entredicho el sistema organizativo global. "La Iglesia vive siempre en el filo de la navaja de la autoridad legítima y el autoritarismo. La estructura de autoridad de la Iglesia puede expresarse en la metáfora de la *cadena arborescente*, donde cada eslabón tiene un espacio de autonomía relativa, pero todos los hilos de la red confluyen en el Papa, quien es el responsable de la legitimidad de cada eslabón. En muchos casos su poder sólo consiste en que puede ratificar lo decidido en esa instancia. Pues además, todo está matizado por los principios de libertad, libre albedrío e historicidad del cristianismo".⁴

Desde esta perspectiva, son entendibles los a veces oscuros comportamientos de la jerarquía eclesiástica. Su decisión por mantener un equilibrio estructural dinámico, hace que nunca le dé la razón total a ninguna tendencia, pero difícilmente intentará eliminarla, negarla o atacarla abiertamente. Queda claro que la presencia a su interior de corrientes no sólo diferentes sino frecuentemente contradictorias, le permite mantener el equilibrio del poder; sin

⁴ Idem, p. 41.

embargo, siempre tendrá la responsabilidad de no permitir que ningún movimiento, inclinación o ideología, rompa los límites establecidos: una de sus labores principales consiste en acotar los diversos poderes establecidos. Que mejor ejemplo al respecto que el obispado de San Cristóbal de las Casas en Chiapas y su impulso a la Teología de la Liberación, o el de Ecatepec y su promoción a la Teología del Bienestar, o la acción militante del Opus Dei, o los elitistas comportamientos cristianos de los Legionarios de Cristo, o las radicales prácticas de algunos grupos laicos como Próvida.

De lo anteriormente expuesto, se desprende el hecho que al interior de la Iglesia Católica existen un conjunto de tendencias ubicadas en las estructuras no localizadas a las que puede denominarse sistemas religiosos.⁵ Es decir, se observan diversos sistemas religiosos que, por un lado, mantienen un conjunto de elementos comunes que permiten mantener la existencia y el equilibrio de la estructura global, y por el otro, son la expresión visible de la confrontación que a su interior se da. Es

desde los sistemas religiosos donde se ponen en duda las estructuras de poder tradicionales y, paradójicamente, desde donde se garantiza su equilibrio.

Dice Elio Masferrer que una de las principales consecuencias de la noción de sistema religioso es la ruptura de la idea de lealtad de los creyentes con la Iglesia como estructura dominante, y plantea la siguiente hipótesis: "...la lealtad de los feligreses es fundamentalmente con su modo de consumo de bienes simbólicos y que en la medida que se produce un desfase del sistema con la denominación de origen, los creyentes tienden a relacionarse con las distintas denominaciones en la medida que les son útiles para configurar un sistema religioso propio y en condiciones de operar".⁶ Esto es, más que por la doctrina histórica de la Iglesia, el feligrés se inclina por aquella opción que dentro de la estructura le satisface sus necesidades simbólicas, opta por el sistema religioso que se adecua a sus necesidades subjetivas sin cuestionarse el hecho de las contradicciones que se establecen con la doctrina original.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

⁵ En el trabajo antes citado de Elio Masferrer, se entiende sistema religioso "...como un sistema ritual, simbólico, mítico, relativamente consistente, desarrollado por un conjunto de especialistas religiosos, articulado o participando en un sistema cultural o subcultural", *Ibid*, p. 47.

Es dentro de los espacios de las estructuras no localizadas donde se ubica el estudio

⁶ *Idem*, p. 49.

de caso que aquí se quiere tratar: la Pastoral Juvenil Obrera (PJO), organización de laicos que para los fines que les convienen interpretan y readecuan tanto los evangelios como los documentos doctrinales de la Iglesia. Por supuesto, sus posiciones e interpretaciones de evangelios y doctrina, entran en contradicción abierta no sólo con la Iglesia Católica como institución y sus diferentes estructuras localizadas, sino también con muchos de los diferentes sistemas religiosos situados en las estructuras no localizadas. La PJO es un ejemplo de confrontación al interior de la estructura global, del mismo modo que elemento de conciliación en su equilibrio inestable.

El contexto donde se desarrolla la PJO

Es por todos sabido que a partir de la segunda mitad del siglo XX, el mundo vive un acelerado proceso de cambio tecnológico que revoluciona no sólo el ámbito de la economía, sino también el de la sociedad y la cultura. A este acelerado proceso de transformaciones se le ha dado en llamar globalización, y tiene como particularidad que lo distingue la paulatina pérdida de presencia del individuo —entendido como ciudadano, pueblo, etnia, clase o grupo— y el Estado-nación. La sociedad global los subsume formal o realmente, los movimientos de la globalización confabulan contra su identidad, los desdibujan, les restan importancia.

Pero, ¿cómo entender este amplio, complejo y contradictorio proceso?. En realidad es un concepto, pero por su fuerte impacto en el imaginario social, más se le ha identificado a través de metáforas: la globalización como símbolo polisémico, como estructura significativa. Así, cuando se habla de globalización se hace referencia a una Aldea Global, a la formación de una comunidad mundial comunicada a través del desarrollo de la electrónica, a un mundo sin fronteras; pero también se le significa como una Fábrica Global que sugiere una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo, una nueva modernidad que disuelve fronteras, agiliza mercados, generaliza el consumo y desterritorializa y reterritorializa cosas, gentes e ideas: una nueva realidad que redimensiona los espacios y los tiempos; a veces se le trata de entender a través de la imagen de

la Nueva Babel, en referencia a la existencia de una lengua común, universal, que permite un mínimo de comunicación entre todos a pesar de las diversidades culturales: el idioma del mercado mundial, del intelectual cosmopolita, de la computadora; y haciendo alusión a sus aspectos negativos, se le nombra también como la Metáfora de la Nave Espacial: globalización igual a la desaparición de la razón que sostuvo el orden en los siglos XIX y XX, anulación de cualquier utopía-nostalgia, disolución del individuo como sujeto de la razón y la historia: “la máquina expulsó al maquinista, la razón se volvió irracional y embrutecida”.⁷

Por supuesto, la globalización o la nueva modernización del capital, no es un proceso homogéneo, por el contrario, es desigual y asimétrico, situación que se advierte con toda claridad al observar los procesos globalizadores en diferentes regiones del planeta. No es lo mismo la globalización en los países de la Unión Europea o en los Estados Unidos, que en las naciones africanas, asiáticas o latinoamericanas. Son abismales las diferencias en cuanto a tecnología y sus aplicaciones concretas a la producción, lo mismo que en calidad de vida y eficiencia de procesos comerciales y financieros.

En el caso de México, resultan evidentes los contrastes: nuestra apertura al mundo no se ha traducido en modernización de la planta productiva nacional y mucho menos en mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población. De momento, y al menos en lo esencial, la modernidad que se nos adjudicó desde los centros de poder mundial, se centra en el impulso a la industria maquiladora, en especial, en la frontera norte del país. Centros productivos altamente rentables que para casi nada ayudan al desarrollo de la industria nacional. Casi el 100% de los insumos y materias primas que se requieren para la producción vienen del exterior, y las ganancias que se obtienen no son reinvertidas en la industria nacional. Es cierto, se mejoró el empleo, pero no la calidad de vida de los trabajadores. Se desarrollaron importantes centros urbanos, pero, paralelamente, el irresponsable manejo

⁷ Véase Octavio Ianni, *Teorías de la Globalización*, Siglo XXI-UNAM, México, 1996, en especial el Capítulo 1: “Metáforas de la Globalización”.

de los desechos tóxicos de la industria maquiladora, han logrado hacer de buena parte de la frontera un inmenso y peligroso basurero industrial que altera los equilibrios ecológicos de la región.

En la zona donde se ubica el sujeto de estudio, la situación es realmente alarmante. Matamoros del lado mexicano y Brownsville del lado americano, encadenaron sus destinos al desarrollo de la industria maquiladora de exportación, sólo que lejos de ser ciudades gemelas, presentan serias y graves diferencias: “el marco que une a ambas no es el de igualdad de circunstancias, sino un panorama internacional que designa el papel que cada una de las ciudades jugará. Una complementariedad de economías, una interdependencia de sectores, una mundialización de los procesos comerciales y financieros, una alta tecnología, pero también una gran desigualdad, una terrible asimetría y una brecha abismal que se manifiesta en los ingresos, niveles de vida, bienestar social y medio ambiente”.⁸

Es este el entorno donde actúa la PJO, y es en estas circunstancias también donde se muestra con claridad como la globalización, a pesar de su carácter disolutivo, no ha podido —quizá ni siquiera lo intenta— disminuir el poder de la Iglesia Católica. Tal vez sea por el carácter universal de la institución o por la fuerza simbólica que maneja, aunque más bien, como ya se mencionó, debe ser por el carácter de su estructura cohesionada por un sistema de equilibrio dinámico inestable que le permite readecuarse a los nuevos retos de la modernidad capitalista globalizada. Veamos.

La Pastoral Juvenil Obrera⁹

Nace en 1988, y proviene de la Juventud Obrera Cristiana, cuyo fundador es el sacerdote Jardí. Utiliza una metodología participativa con los

⁸ Miriam Alfie Cohen y Luis H. Méndez B., *Maquila y movimientos ambientalistas. Examen de un riesgo compartido*, Libros de El Cotidiano, UAM-A, CONACYT y Editorial Eón, México, 2000, p. 25.

⁹ El texto y las entrevistas que aquí se muestran son parte del Capítulo 6 del texto antes citado.

trabajadores, y mantiene relaciones amistosas con la Iglesia. Han estado relacionados con los Steel Workers estadounidenses y con algunas ONG norteamericanas. Pertenecen también a la Coalición Pro Justicia de las Maquiladoras, y su interés se centra en las terribles consecuencias a la salud que la industria maquiladora ha provocado en los trabajadores de la región:

El asunto de la salud es algo nuevo, empezamos a trabajar en ello, hace dos años, al ver el terrible deterioro que los trabajadores sufrían en las empresas.

Su labor enfatiza el derecho de los trabajadores de saber, conocer con qué materiales están trabajando, entender los tipos de químicos que ellos utilizan y los efectos y riesgos que estos ocasionan a la salud.

Hay desinformación entre los trabajadores, pues no logran ubicar los trastornos que van sufriendo y asocian sus problemas de salud con causas externas. Hemos conocido casos de gente que entra a trabajar a la maquila y después de tres o cuatro meses presentan algún tipo de enfermedad. Un ejemplo sería Procesadora de Imágenes, donde los trabajadores, a los pocos meses de labor, presentan afecciones de la vista o dolores de cabeza. A nivel del uso de tóxicos, el problema es distinto. Los trabajadores tienen contacto con estos productos entre ocho y nueve horas diarias, y entonces su deterioro es más rápido e intenso. Se carece de equipo de protección, los empleados desconocen el efecto a la salud de los productos con los cuales trabajan, y las compañías en lugar de asumir costos y cambiar los tóxicos, sólo rotan al personal o lo mandan de descanso algunos días.

Así, su labor se centra en campañas informativas sobre el efecto de los productos tóxicos, capacitando y entrenando a los trabajadores para que tengan la información en un lugar visible y accesible. Sin embargo, su quehacer no se hace de manera abierta frente a las empresas, pues se corre el riesgo de que los empleados sean despedidos. Las industrias maquiladoras no sólo privan a los trabajadores del derecho de saber, sino que también crean un control férreo sobre el obrero. Aquel empleado que es despedido entra a una lista negra que le impide conseguir trabajo nuevamente,

y si tiene antecedentes de liderazgo o “falta de fidelidad a la empresa”, su situación empeora.

Tenemos un sindicalismo canijo, el líder sindical tiene más de 70 años, y aunque representa a un sindicato combativo, éste no es democrático. El sindicato ha reaccionado frente a situaciones críticas, pero la mayoría de las ocasiones los trabajadores son acarreados y obligados a participar.

Además de promover programas de capacitación y entrenamiento, y exigir que la información sobre productos tóxicos debe estar en un lugar visible y accesible, forman promotores de salud que provienen de las filas obreras. Se pretende una educación permanente y la concientización de las masas asalariadas. La PJO insiste en que el trabajador debe involucrarse en la problemática trabajo-salud y, por tanto, solicitar a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social inspecciones permanentes a la empresa. No han recurrido a la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), pues su labor está relacionada directamente con asuntos laborales, además que las inspecciones de la Semarnap provienen del Distrito Federal y los resultados de las verificaciones nunca son públicos.

Su acción en Matamoros se concentra, desde hace diez años, en la empresa Autotrim. Aunque en un inicio las preocupaciones de la PJO se centraron en las cuestiones laborales, el efecto perverso sobre los trabajadores del uso intensivo y continuo de sus brazos para forrar volantes de automóviles, hace que desde 1997 la PJO dirija sus acciones sobre el binomio trabajo-salud. La industria Autotrim no reconoce enfermedades profesionales, ante la evidencia de deformación de los huesos y músculos del brazo y el antebrazo, enfermedad conocida como problemas del túnel carpeano, Autotrim sólo otorga días de descanso a los trabajadores que se sienten mal o los manda al Seguro Social. Por su parte, las demandas obreras por deterioro a la salud frente a esta empresa no han tenido la fuerza suficiente para conjugar un grupo que defienda el terrible daño que les fue causado, y por tanto sus acciones son atendidas por las autoridades correspondientes con un retraso de años y las indemnizaciones son escasas y ridículas.

Las acciones de la PJO se concentran en dos líneas: la primera es la participación activa desde hace diez años en la empresa Autotrim, donde una gran cantidad de obreros viven con el problema del Túnel Carpeano. La segunda, se refiere a la acción que hemos asumido en torno al uso de solventes y gomas en diversas maquilas, pues el uso frecuente de estos productos provoca desde irritaciones de la piel, inflamación de la queratina hasta complicaciones más serias como asma, insuficiencias respiratorias y cáncer.

La Pastoral Juvenil Obrera utiliza su experiencia eclesial y trata de involucrar a otros sectores como médicos universitarios o el Centro de Derechos Humanos Emiliano Zapata. Sin embargo, no tienen ninguna relación con la otra organización ambiental de esta zona maquiladora: la Comunidad Ecológica de Matamoros. Tratando de encontrar puntos de semejanza entre las dos organizaciones ambientales existentes en Matamoros, podemos establecer que aún cuando las dos están preocupadas por la problemática ambiental, ambas presentan pocos miembros activos. Sus acciones, si bien tienen varios años, no son constantes, varían de acuerdo a lo inmediato. Las dos pertenecen a una organización más amplia a nivel internacional: la Coalición Pro Justicia de las Maquiladoras y ambas promueven la participación mediante promotores. Sin embargo, existen puntos de grave fricción entre ellas: pleitos por liderazgo frente a las autoridades, pugnas por obtener financiamiento, fricciones por allegarse distintos grupos. Situación que merma la posibilidad de una organización conjunta, fuerte y con posibilidades de acción frente al deterioro ambiental y la infinidad de problemas ecológicos y de salud que Matamoros presenta. La CEM ha logrado mayor difusión en diferentes foros tanto nacionales como internacionales, su preocupación central es constituirse como el primer Centro de Derecho Ambiental en la Frontera, ampliar y fortalecer sus relaciones y establecer una política de restauración y cumplimiento de la norma. Mientras la PJO realiza una actividad más local, más personal y hasta caritativa. Recurren a la denuncia oficial y a la posibilidad de que las autoridades correspondientes tomen cartas en el asunto. Organización joven donde sus orígenes pesan de manera contundente.



FOTO: CLAUDIA HERNÁNDEZ RAMÍREZ

Estas diferencias en lugar de enriquecer y abrir un abanico de amplias posibilidades, han encerrado a cada uno de los grupos, pero sobre todo han imposibilitado que diferentes sujetos se involucren en sus proyectos. Lejos de pensar en organizaciones democráticas, tolerantes con la diferencia, abiertas al diálogo, emprendedoras de programas y respuestas alternativas, se presenta un panorama sórdido donde se juegan intereses personales y financieros, formas tradicionales de hacer política, luchas por la normatividad, continuación de una cultura política local y un patrón de crecimiento consolidado. Situaciones que no resuelven ni plantean perspectivas de cambio frente al terrible panorama que la relación maquila-medio ambiente ha creado en el municipio de Matamoros.

Si bien hemos establecido que la globalización abre caminos en donde la política no se ejerce de manera convencional, sino que tiende a presentarse un interés decreciente en la política partidista y parlamentaria, y que los nuevos movimientos sociales, los grupos de presión, las ONG y otras asociaciones de ciudadanos cobran un papel relevante en un tipo de política que va de lo local a lo mundial, que se entiende como extensión del activismo y compromiso político, en donde la Sociedad

Civil se convierte en espina dorsal de las prácticas estatales, en la propuesta, compromiso y forma de hacer política de las organizaciones ambientalistas existentes en Matamoros, no encontramos ningún perfil semejante a los proyectos de diseño político aquí descritos. Podemos establecer que lejos que estas ONG hayan abierto espacios amplios, diversos y alternativos frente a la política tradicional ejercida en el estado de Tamaulipas, las viejas componendas, un tradicionalismo apegado a la Iglesia, el clientelismo y la inclinación a viejos valores partidistas siguen teniendo vigencia.

Si consideramos que es desde la Sociedad Civil de donde se pueden gestar proyectos alternativos de respuesta frente al deterioro ambiental, la lucha por un estilo de vida sano que contemple el medio ambiente debería ser una de las premisas importantes de las organizaciones ambientalistas en Matamoros. La constitución de individuos responsables y conscientes del entorno que les rodea y de los graves daños que la maquila les ha ocasionado son los pivotes que pueden guiar una acción colectiva coherente y eficaz. Lejos de ello, las viejas formas de hacer política se han impuesto, no hay un análisis puntual de los efectos perversos de la maquila y menos aún de una organización política que conjunte proyectos,

que pida cambios y luche por objetivos comunes. Los valores moralistas, la infinidad de proyectos no aterrizados, la escasa solidaridad entre grupos y habitantes y una terrible desconfianza entre ellos son rasgos característicos de esta parte de la Sociedad Civil tamaulipeca.

Aunque estos grupos reconocen que el medio ambiente está siendo dañado y que la calidad de vida y salud de los habitantes de la región se ve en constante peligro, los grupos ambientalistas no manejan esta problemática como una situación de riesgo, sino que este asunto es asumido de manera cíclica, dispersa, desde una visión caritativa.

La PJO: justificaciones teológicas y apoyos doctrinales

En el número 1 de su publicación,¹⁰ la PJO publica lo que considera como apoyo esencial en materia teológica y doctrinal para impulsar sus proyectos de acción. En cuanto al marco teológico, relacionado con los obreros que padecen enfermedades de trabajo sin encontrar soluciones en el aparato de seguridad social, el sindicato o la empresa, se preguntan: ¿Qué piensa Dios Padre de estos hechos de la vida?. La respuesta la toman del Viejo Testamento (Éxodo 3, 7-8): *He visto la humillación de mi pueblo en Egipto, y he escuchado sus gritos cuando los maltratan sus mayordomos. Yo conozco sus sufrimientos. He bajado para liberarlo del poder de los egipcios y para hacerlo subir de aquí a un país grande y fértil, a una tierra que mana leche y miel. Y le dice a Moisés: Ve pues, yo te envío a Faraón para que saques de Egipto a mi pueblo. Hoy esta misión, dicen los editores, se hace nuestra, "Dios requiere de nuestra acción para contribuir a la salvación de este pueblo trabajador, que cada día se va desgastando y va dejando la salud y la vida en los centros de trabajo".*

Con la misma intención vuelven a preguntar, ahora al hijo de Dios, ¿Qué piensa Jesús de Nazareth de estos hechos de vida?, e

¹⁰ Pastoral Juvenil Obrera (PJO), *La Chamba de cada día*, Comunidad de Reflexión y Acción Obrera, N° 1, Matamoros, Tamaulipas, octubre, 1996.

interpretando que Dios padre se encarna de manera concreta en Jesús Obrero, recurren al evangelio de Marcos para apoyar este convencimiento: *Aquel que siendo Dios se hizo semejante a nosotros en todo, que dedicó la mayor parte de su vida al trabajo manual junto al banco de carpintero ¿no es este el carpintero, el hijo de María?* (Marcos 6,3), e interpretan: "Jesús obrero, que conoce la fatiga, el cansancio y el desgaste del trabajo, quiere que todos los trabajadores tengan condiciones de trabajo dignas, salubres y seguras. Y por ningún motivo, y por ninguna ganancia para el patrón, la vida y la salud sufra deterioro". *He venido para que tengan vida y la tengan en abundancia* (Juan 10,10).

En cuanto al marco doctrinal, entendido como la enseñanza social de la Iglesia, reconocen como antecedente la Encíclica *Rerum Novarum* de León XIII publicada a fines del siglo XIX, y rescatan lo que llaman el Plan de Dios para combatir la explotación contra los trabajadores. Pero se apoyan en documentos más recientes, en especial la Encíclica de Juan Pablo II, *Laborem Exercens* (1981), las líneas pastorales de la Iglesia latinoamericana (1992), y el documento 113 de la Conferencia del Episcopado Mexicano *Jesucristo Vida y Esperanza* (1996).

Respecto a la Encíclica papal, tratan de encontrar respuestas a varias interrogantes que se reúnen en una sola pregunta: ¿Qué tiene que ver la Iglesia con la situación que viven miles de trabajadores de la maquila? En lo general, se responden entresacando algunos textos significativos del documento, entre otros, los siguientes:

- a) Iglesia-trabajo: "La iglesia está vivamente comprometida con esta causa, porque la considera como su misión, su servicio, como verificación a su fidelidad a Cristo, para poder ser verdaderamente la Iglesia de los pobres".
- b) Iglesia-organización del trabajo: "La Iglesia rechaza una forma de organizar la economía que considera al trabajador como una herramienta para beneficio de otros. Al contrario, los derechos del trabajador deben ser lo primero que debe de cuidar un buen gobierno. Desde la organización de una

empresa, hasta los convenios económicos internacionales deben estar al servicio de los derechos de los trabajadores”.

- c) Iglesia-condiciones de explotación del trabajo: “Tal conflicto ha surgido por el hecho de que los trabajadores, ofreciendo sus fuerzas para el trabajo, las ponen a disposición del grupo de empresarios, y este, guiado por el principio de ‘Máximo Rendimiento’, trata de establecer el salario más bajo posible para el trabajo realizado por los obreros. A esto hay que añadir otros elementos de explotación unidos con la falta de seguridad en el trabajo y también de garantías sobre las condiciones de salud y de vida de los obreros y de sus familias”.
- d) Iglesia-organización obrera: “Es una reacción social éticamente justa”.
- e) Iglesia-derechos del trabajo: “Además del salario, entran en juego otras prestaciones sociales que tienen por finalidad asegurar la vida y la salud de los trabajadores y sus familias. Los gastos relativos a la necesidad de cuidar la salud, especialmente en caso de accidentes de trabajo, exigen que el trabajador tenga fácil acceso a la asistencia sanitaria...Se trata del derecho a la pensión, el seguro a la vejez y en el caso de accidentes relacionados con la prestación laboral”.
- f) Iglesia-injusticia laboral: “La Iglesia considera deber suyo recordar siempre la dignidad y los derechos de los hombres del trabajo, denunciar las situaciones en que se violen dichos derechos, y contribuir a orientar estos cambios para que se realice un auténtico progreso del hombre y la sociedad”.

En cuanto a las líneas pastorales de la Iglesia latinoamericana acordadas en 1992 por los obispos de la región en Santo Domingo, los dirigentes de la PJO rescatan para su trabajo pastoral en el mundo del trabajo tres grandes líneas de acción:

- 1. Impulsar y sostener una Pastoral Diocesana del trabajo que promueva el valor humano del trabajo.

- 2. Apoyar las organizaciones de los trabajadores para la defensa de sus legítimos derechos.
- 3. Favorecer la formación de trabajadores, empresarios y gobernantes en cuanto a derechos y deberes; propiciar encuentros y mutua colaboración.

Respecto al documento de la Conferencia del Episcopado Mexicano, Jesucristo Vida y Esperanza, rescatan el siguiente acuerdo de los obispos mexicanos: “Es preciso fomentar el valor humano y cristiano del trabajo, las virtudes de la laboriosidad y la responsabilidad, impulsando así la defensa de los legítimos derechos del trabajador, en especial de un salario justo y creando fuentes de trabajo, como acción responsable de quienes tienen más recursos”.

Por supuesto, en su publicación la PJO reconoce las limitaciones de la Iglesia en materia laboral, y aunque admite como importante el avance registrado, aceptan que todavía falta mucho por hacer para que estas aspiraciones puedan hacerse realidad. Sin embargo, no cuestionan la ambigua posición de la alta jerarquía eclesiástica expresada en los documentos antes citados, ni parecen darse cuenta de que a la Iglesia, al igual que a ellos mismos, se les olvida que hoy el mundo laboral ha cambiado y que sus abstractas reflexiones sólo sirven para imponerle un sello moralizante, no social y mucho menos político, a la relación capital-trabajo. Los documentos ignoran, o pretenden ignorar, la vida cotidiana del obrero en estos tiempos de globalización del capital. Desde los postulados expuestos, difícilmente podrá elaborarse una alternativa viable al problema del trabajo, y mucho menos un plan de acción concreto para los obreros maquiladores en Matamoros, en especial para contrarrestar los nocivos efectos de este sector industrial sobre su salud y los equilibrios ambientales en la región.

No obstante, sería erróneo considerar como equivocada la posición institucional de la Iglesia frente a este asunto. Al tomar explícitamente partido por los desamparados de la voracidad del capital industrial, fortalece, aunque sólo sea declarativamente y de manera por demás ambigua, los contrapesos de poder que requiere para mantener la presencia histórica de su estructura. La responsabilidad en todo

caso, recaería en la acción de la PJO, en la creación de medidas concretas y oportunas que redunden en beneficio de los trabajadores de la maquiladora, situación que, hasta la fecha, no se ha dado. Se requiere algo más que documentos eclesiales y forzada teología aplicada para mejorar la situación del trabajo maquilador, o al menos, hacer simbólicamente aceptable su discurso.

Una reflexión antropológica acerca del obrero de la maquila

Con lo anterior me refiero a lo siguiente: la eficiencia simbólica de un discurso religioso se mide por su aceptación, por un acertado acercamiento simbólico a la realidad. Como ya se expresó, el discurso que nos ocupa contiene un conjunto de elementos que definen a un particular sistema religioso que pretende ser simbólicamente competente en unas particulares condiciones de existencia, en este caso el mundo del trabajo maquilador. Sistema religioso que a pesar de su singularidad, va a expresar lo esencial de la institución religiosa en la que se inserta: la Iglesia Católica. Esta interacción entre estructuras localizadas y no localizadas, es la expresión cultural de un fenómeno religioso, entendiendo por religión: “Un sistema de símbolos que obra para establecer vigorosos, penetrantes y duraderos estados anímicos y motivaciones en los hombres formulando concepciones de un orden general de existencia y revistiendo estas concepciones con una aureola de efectividad tal que los estados anímicos y motivaciones parezcan de un realismo único”.¹¹

Por los resultados obtenidos, la PJO está lejos de integrar un sistema simbólico eficiente que, desde un particular sistema religioso, sea capaz de motivar a la acción a los trabajadores de la maquila en defensa de su integridad psicofísica. Los pasajes evangélicos antes citados, lo mismo que la doctrina social de la Iglesia que invocan, resulta a todas luces insuficiente para movilizar al trabajador. Su eficiencia simbólica es prácticamente nula. La situación concreta que vive el obrero, y el riesgo permanente

que soporta no será resuelto —y él lo sabe— a través de parábolas o sugerencias obispaes que están lejos de despertar en su imaginario el problema concreto que vive en los centros productivos fronterizos.

El Dios hebreo del Éxodo, el Jesús carpintero de los evangelios de Marcos y Juan, las encíclicas papales y las recientes pastorales de la Iglesia tímidamente relacionadas con el trabajo, carecen de la fuerza simbólica necesaria para movilizar —en el sentido que se quiera— al obrero maquilador de Matamoros. La razón es obvia: los sistemas simbólicos empleados nada tiene que ver con el confuso mundo del trabajador maquilador en un mundo globalizado, y difícilmente encontrarán consuelo, apoyo o impulso para la acción de fórmulas tan descontextualizadas como las que emplea la PJO.

Una pastoral sobre el trabajo debe partir del conocimiento preciso sobre una experiencia única: la ambigua posición del obrero maquilador en este tiempo globalizado. ¿Por qué única?. La industria maquiladora en particular y la zona fronteriza en general, expresan con más claridad que en ningún otro lugar del país, lo que tiende a ser la globalización en México: la construcción de un país maquilador con todos sus efectos sobre la economía, la sociedad y la cultura; sobre la edificación de un muy singular perfil obrero, sin pasado y sin futuro, preocupado únicamente por sobrevivir.

Como en los ritos de pasaje que tan bien describe la antropología, al obrero maquilador bien lo podríamos ubicar en el momento liminar del rito, esto es, el paréntesis de tiempo en que el iniciado parece hacerse invisible, parece no ser; ese momento en que se sabe que existe pero no tiene lugar. Es indefinible, ya no está clasificado y al mismo tiempo todavía no está clasificado: se encuentra estructuralmente muerto. Se le aplica con certeza la metáfora de la disolución: no está ni vivo ni muerto y a la vez está vivo y muerto. Su condición es de ambigüedad, es confusa, paradójica. De si y no se compone todo. No es ni una ni otra cosa, o quizá es ambas a la vez; no está ni aquí ni allí e incluso no está en ningún sitio.¹²

¹¹ Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona, España, 2000, p. 89.

¹² Véase Víctor Turner, *La Selva de los Símbolos*, Siglo XXI, en especial el punto 4: “Entre lo uno y lo otro: el periodo liminar en los ritos de pasaje”, pp. 103-123.

El iniciado transita de un estado a otro estado pero dentro de un orden coherente que ofrece seguridades ontológicas: muere para renacer como la luna que crece y decrece: sólo cambia de piel como la serpiente; renace en primavera como el oso que se retiró a morir en otoño; no es cadáver, es un recién nacido, pero igual, permanece desnudo; deja de ser para volver a ser; en suma, procesos y nociones opuestas en una misma representación que expresan lo que no es ni una ni otra cosa y al mismo tiempo es ambas.¹³ Vive un momento de transición que necesariamente culmina cuando adquiere el nuevo estado social, una nueva situación estable y fija.

El obrero maquilador vive un momento liminar que por sus características parece convertirse en una maldición. En contra de lo que sugiere todo rito de pasaje, en este caso particular lo liminar se congela, se transforma en permanencia obligada propia de un orden globalizado definido por la incertidumbre, la contingencia y el riesgo. Aquí no se renace pero tampoco se muere; el cambio de piel de la serpiente nunca concluye; la luna decrece sin parar pero nunca se extingue; el oso que inverna nunca llega a la primavera. Este trabajador de la maquila nunca termina por acomodarse en una estructura. Vive un proceso de negación y una promesa de afirmación que nunca se consume. Su tránsito parece eterno, nunca culmina, no tiene desenlace.

¹³ Ibid, p. 110, referencias simbólicas acerca de lo liminar.

Si tradicionalmente la fase liminar es referida a procesos de transición de un estado o condición a otra en sociedades estables, organizadas a través de un orden rígidamente estructurado, para este caso de sociedad de modernidad pendiente en donde se ubica el obrero maquilador, lo liminar no puede ser entendido como una etapa o fase, sino como ya se dijo: un estado de transición permanente, producto de un orden mundial globalizado, definido por la incertidumbre, la contingencia y el riesgo.

Inserto en la modernidad globalizada por el contacto con tecnologías de punta y con una cultura laboral propia de los grandes centros



FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

productivos del mundo (flexibilizada, no protectora y sujeta a los vaivenes de la productividad y la competencia), el trabajador de la maquila vive de manera paralela la desgracia de seguir siendo determinado por viejos estilos de vida, de organización y de respuesta propios de los arcaicos esquemas corporativos de control sindical. Ni moderno ni corporativo, ambiguo, extraño, sin lugar; sin pasado y sin futuro, vive un presente congelado en una sola preocupación: la conservación del empleo por encima de todo, incluyendo la enfermedad, la destrucción ambiental y la muerte. Cada vez más despojado de su tradición original, carece de un pasado obrero, de una herencia sindical. Apolítico, ignorado por las diversas tendencias que hoy dan vida al llamado sindicalismo independiente, y sometido al despótico control ejercido por el sindicalismo corporativo, vive su existencia de obrero sin conciencia de sí y mucho menos para sí. No lo consideran parte del sindicalismo nacional y no se ubica como sujeto de una modernidad que tampoco lo acepta. Ajeno a los privilegios del viejo Estado protector del orden nacionalista-revolucionario, cada vez se ve más lejos de las promesas de un discurso liberal que exalta desde la individualidad la posibilidad de mejores expectativas de vida. Es una incongruencia que lejos de transformarse en un nuevo sujeto estructurado y reconocible, mantiene su carácter liminar como sujeto propio de una sociedad de modernidad eternamente postergada. Vive su presente de prisa, siempre de prisa hacia ningún lado, en un espacio y en un tiempo cada vez más comprimido. Vive un proceso de negación que nunca se afirma. Su tránsito parece ser eterno, nunca culmina, no tiene desenlace. Expresa en lo cotidiano la desesperanzada situación de un país, México, que de tanto moverse parece haber quedado inmóvil en su transición permanente, en su inconcluso tránsito hacia ninguna parte. Estado-nación debilitado por los grandes centros del poder que guían y deciden sobre los procesos de globalización en el mundo; excluido, por otros poderes sin rostro, de sus facultades soberanas para decidir sobre su historia. En realidad no son ni el obrero maquilador ni la frontera norte, es la nación en su conjunto quien vive la fatalidad de un tránsito que no concluye, de un universal rito de pasaje que parece haber quedado atascado en su fase liminar. Instituciones, públicas y privadas, organizaciones

sociales varias, hombres, mujeres, niños, padres, hijos, profesionistas, intelectuales, artistas, trabajadores del campo y la ciudad, desposeídos, todos, todos atorados en un tránsito que nunca concluye, inmóviles en un presente sin memoria y sin promesa, atrapados en la banda sinfín en que parece haberse convertido la historia.

Una reflexión final

Visto este fenómeno en términos de acción religiosa, permite hacer al menos una observación importante: desconocer o evadir el conocimiento de la realidad antes descrita tiene altos costos simbólicos. Siguiendo a Leach,¹⁴ se cambia de un estado a otro en una serie de saltos discontinuos. Cada estado expresa un periodo de tiempo social, pero el intervalo que marca la transición es un momento de intemporalidad social, y es esta sensación de vacío la que se viene experimentando a lo largo de varios lustros de transición en México: no parece fluir el tiempo, la realidad se nos aparece como algo intemporal, anormal, ambigua, marginal, ¿sagrada?. La zona ubicada social y temporalmente entre lo viejo que no muere y lo nuevo que no nace, expresa un conjunto de elementos diferentes, disímiles, discordantes, enfrentados, poco comunes, extraños, a los que fácilmente se les puede adjudicar valores sagrados. Campo fértil para la explicación religiosa, para la valoración del capital simbólico. Los sistemas religiosos de las estructuras localizadas y no localizadas que integran la Iglesia Católica, parecen no percatarse de este momento liminar, en especial la Pastoral Juvenil Obrera. Soslayar esta realidad obstaculiza la acción social. ¿Qué parábolas bíblicas, qué juicios teológicos, qué encíclicas, qué pastorales pueden dar cuenta de este extraño momento que vive el obrero maquilador?. Mientras el sistema religioso creado por la PJO no ubique al trabajador fronterizo en esta realidad, la eficiencia simbólica de su acción será nula.

¹⁴ Edmund Leach, *Cultura y Comunicación. La Lógica de la Conexión de los Símbolos*, Siglo XXI, México, 1985, punto 7, "El ordenamiento simbólico de un mundo artificial: límites del espacio y el tiempo sociales", pp. 45-49.

Puntos de vista sobre la Industria Químico-Farmacéutica.

Un parpadeo sobre un actor de la arena de la política pública de salud y seguridad social

Gustavo Leal F.*
Carolina Martínez S.*

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” del foxismo en curso, así parecen anunciarlo. En las siguientes páginas se reúne alguna información —obligadamente fragmentaria y datada en el año 2000— que, como un parpadeo sobre los diferentes ángulos que componen el prisma de este prometedor “nicho” de negocios, mapea algunas de las aguas que orientan los cauces de ese río de flujos. A la industria químico-farmacéutica seguirá —en el número 107 de El Cotidiano— el paisaje de cinco actores más: aseguradoras, hospitales privados, distribuidores de medicamentos, empresas de insumos y de comercio electrónico. Actor momentáneamente ausente de este cuadro, es el de los médicos. La razón es sencilla: por su peso e importancia será el tema único de una próxima entrega.

Portal

Alrededor del universo de la industria químico-farmacéutica en México se organiza una larga agenda de retos, debilidades y pendientes. Ella surge de los ritmos que la apertura económica le ha impuesto, ciertamente, en el marco de sus determinantes estructurales.

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

A la avalancha de fusiones hay que agregar las diferentes oportunidades que el mercado impone sobre los varios perfiles del empresarial y sus respectivas articulaciones local/nacionales y multinacionales. Pesan también sobre el tablero contemporáneo las compras del sector salud, las campañas contra los medicamentos mexicanos desde el exterior, el mercado negro de fármacos, el panorama de los precios, los productos “similares” y la discusión sobre el pago del IVA. Pero no son menos relevantes los puntos de vista médicos, así como el marco global de los derechos sobre las patentes, entre otros.

En la historia reciente de la industria, un grupo de preguntas mínimas parecen del todo insalvables: ¿cómo abrir? ¿qué debe preservarse dentro del marco nacional? ¿qué y cómo apoyar? ¿cuáles son los parámetros para una regulación adecuada de la actividad? ¿qué tan apta es la estructura de la oferta frente al perfil mexicano de daños a la salud? ¿cuál es la relación entre la cronicidad de los padecimientos y el alcance terapéutico efectivo del arsenal medicamentoso? ¿hay nuevas relaciones entre la industria y las compañías aseguradoras? ¿cuál podría ser el panorama de las intervenciones de un sector salud moderno y responsable en la modulación de las políticas sectoriales específicas? Algo es claro: los márgenes de maniobra internos son, día con día, más estrechos tanto para el futuro de ciertos perfiles empresariales como para el beneficio del usuario-paciente-consumidor.

Industria

Avalancha de fusiones en el frente externo

La ola de fusiones en la industria farmacéutica mundial se extenderá, al menos, durante el siguiente lustro. El argumento es que siguen al alza los costos para crear nuevos medicamentos. Ello ha llevado a que laboratorios de la envergadura de Aventis orienten parte de sus recursos de investigación hacia América Latina.

En los años ochenta la competencia farmacéutica se organizaba en torno a una extraordinaria atomización de cerca de ochenta firmas internacionales. En los noventa, ese universo se redujo a poco menos de 35 grandes compañías. Algunos expertos en políticas farmacéuticas aguardan que, hacia el 2010, queden apenas diez grandes consorcios.

Michel Durand, presidente de Aventis Pharma para América Latina,¹ afirma que “crear un nuevo medicamento hoy requiere inversiones por más de 600 millones de dólares anuales, cuando a finales de los ochenta las empresas invertían 500”. La inversión para una nueva

¹ *El Financiero*, 15 de junio, 2000. Nota de Rogelio Varela.

molécula es elevada porque de cinco mil intentos, apenas cinco llegan a las pruebas preclínicas y sólo una logra superar éstas al conseguir la aprobación para salir al mercado. Otro elemento que influye es que el así llamado ciclo de vida de los medicamentos se ha acortado, debido a cambios relevantes en la eficacia y tolerancia de los pacientes.

A lo largo del año 2000, Aventis canalizará a México 10 millones de dólares que se aplicarán en 50 proyectos de investigación correspondientes a 15 áreas terapéuticas. Se prevé que esos programas dirigidos a 250 centros hospitalarios, madurarán en cuatro años.

Para toda América Latina se estima que habrá 400 proyectos clínicos con la participación de unos 37 mil pacientes en distintas áreas terapéuticas, tales como asma, alergias, osteoporosis, artitis reumatoide, diabetes, hipertensión, oncología y esquizofrenia, entre otras.

Aventis calcula que el mercado farmacéutico latinoamericano alcanza 24 mil millones de dólares, es decir 10% del mercado mundial. Las proyecciones indican que, en cuatro años, la facturación de la región podría rebasar los 30 mil millones de dólares.

Venta de medicamentos

Según el *Reporte Anual* de la firma *IMS Health*,² durante el año 2000 la industria farmacéutica en México tuvo un crecimiento en ventas del orden del 25% que representa 4 mil 692 millones de dólares. Con ese resultado, México alcanza el segundo lugar latinoamericano por lo que a ventas al menudeo (farmacias) se refiere. Antes se encuentra Brasil (5 mil 129 millones de dólares), mientras que Argentina (3 mil 484 millones de dólares) ocupa el tercer lugar.

Los tres grandes latinoamericanos suman ventas por 13 mil 305 millones de dólares. Los supera, en volúmen, Europa (Alemania, Francia e Italia) con 37 mil 730 y Japón con 51 mil 774 millones. Encabeza la lista EUA, con 94 mil 827 millones de dólares y que junto con Canadá, monta 100 mil millones.

² *El Financiero*, 4 de diciembre, 2000.

El *Reporte* documenta, también, que las categorías terapéuticas con más demanda en México se ordenan de la siguiente manera:

Cuadro 1	
Categorías terapéuticas con más demanda en México	
<i>Categorías terapéuticas</i>	<i>Ventas</i>
—metabólica alimenticia	892 millones de dólares
—anti ifecciosa	822 millones de dólares
—medicamentos para el sistema nervioso central	547 millones de dólares
—medicamentos respiratorios	526 millones de dólares
Total	2 787 millones de dólares

Fuente: *El Financiero*, 4 de diciembre, 2000.

Finalmente se encuentran los medicamentos cardiovasculares, músculo-esqueléticos y dermatológicos, entre otros.

Presencia nacional

Como parte del mercado privado, la industria químico-farmacéutica tiene buena presencia en México. Se estima que para 1999 existían unas 200 empresas dedicadas a la fabricación de fórmulas terapéuticas. Ellas produjeron 950 millones 259 mil 400 unidades (cajas), que les redituaron ingresos por 4 mil 983 millones 362 dólares, casi 50 mil millones de pesos. Los laboratorios transnacionales absorbieron la mayor parte de estos recursos.³

Cuadro actual

Con información del Banco de México y del INEGI,⁴ es posible establecer que las doscientas firmas (de medicamentos y principios activos) asentadas en México, emplean cerca de 44 mil personas. Su intensidad exportadora (la relación exportaciones/importaciones) fue, hacia

³ IMS Health A.G-Cham-Switzerland, citado por Ángeles Cruz, *La Jornada*, 6 de octubre, 2000.

⁴ *El Financiero*, 28 de abril, 2000. Nota de Araceli Cano.

1999, de 0.5, frente al 1.2 promedio con que contó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entre los años 1991-98.

La balanza comercial es deficitaria, pues mientras se exportan alrededor de 1500 millones de dólares anuales, se importan cerca de 1800, especialmente de Europa. El crecimiento medio anual de la exportaciones alcanzó, durante 1999, el 29%, mientras que las importaciones, al mismo año, sumaron 17%. Buena parte de la exportaciones son realizadas por firmas extranjeras que han seleccionado a México como plataforma de salida. Por lo general, el subsidiario local cumple la estrategia de negocios global de las empresas matrices.

Las exportaciones de medicamentos se dirigen sobre todo hacia Latinoamérica, los farmoquímicos a Europa y los productos auxiliares de la salud (PAPS), hacia Estados Unidos.

La estructura de mercado de la industria se divide claramente entre aquella que produce para la demanda *gubernamental* y la que abastece al *mercado privado*. Mientras que la *primera*, compuesta básicamente por empresas nacionales, se orienta hacia la producción de genéricos con tecnología moderna, la *segunda*, donde las compañías extranjeras representan cerca del 80%, se organiza sobre marcas comerciales, diferenciación de productos y un mayor valor agregado. La producción para el mercado privado es muy dinámica y muestra mayores márgenes de ganancia.

La concentración industrial es fuerte. Apenas 40 empresas grandes (sólo cinco de ellas nacionales), efectúan el 70% de las ventas totales. También la concentración geográfica es fuerte. En la Ciudad de México, el Estado de México y Jalisco, se localiza más de 92% de las plantas.

Desde la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), las exportaciones de México se han quintuplicado, con un crecimiento anual de 18%.⁵

⁵ *El Financiero*, 12 de junio, 2000. Nota de Araceli Cano.

Ventas y compras

Cuadro 2		
	Millones de unidades	Millones de dólares
Ventas de 1994	1700	3500
Ventas de 1999	2500	4400
Mercado privado de prescripción		3034
Mercado privado de libre acceso		599
Mercado público		763
Compra pública		Millones de dólares
IMSS		648
ISSSTE		76
SSA		39

Fuente: *El Financiero*, 12 de junio, 2000. Nota de Araceli Cano.

Según estimaciones de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma): “el Gobierno representa el 50% de las ventas, mientras que el sector privado el 44.8 por ciento del volumen y 87.3 del importe”.⁶

El punto de vista de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma).

Aunque a la industria farmacéutica mexicana le falta mucho todavía para competir a nivel internacional, tiene una buena participación del 0.6% en el Producto Interno Bruto (PIB) y del 3.0% en el PIB del sector manufacturero.⁷

Al decir de Hubertus von Groll (presidente de esta Cámara que reúne a ciento ochenta industriales),⁸ en el marco de la globalización el sector ha sido capaz de “ganar batallas tan importantes como la de la reducción de enfermedades mortales, el alivio del dolor y una mayor expectativa de vida”. Esto se debe a que la industria ha incrementado los recursos para la investigación y el desarrollo de nuevas moléculas en los últimos veinte años. Tal es el caso del proyecto del genoma humano que “permitirá que en cinco o diez años una persona pueda entregar a su médico un CD-Rom con su mapa genético y él le diseñe una terapia personal”. Se han inventado, además, sesenta nuevos productos biotecnológicos que hoy utilizan

⁶ *Reforma*, 12 de junio, 2000.

⁷ *Ibid.*

⁸ *El Financiero*, 12 de junio, 2000.

sesenta millones de pacientes, mientras que ciento cuarenta firmas actualmente desarrollan otros trescientos cincuenta productos.

Los grandes retos que enfrenta el sector son, entre otros, la cura de la hepatitis C, o su prevención, y enfermedades tales como la influenza, el herpes genital, la malaria, el cáncer y el sida.

El mercado mexicano ha ido creciendo en la misma medida que el incremento poblacional. Además, el sistema de asistencia y seguridad social está en proceso de transformación. Es previsible “que, muy pronto, se acepte que algunos servicios se subroguen, a más de que la oferta de novedades terapéuticas es amplia”.

La industria encuentra que México es un mercado sumamente atractivo por sus relaciones comerciales y su ubicación. De ahí que la modernización de plantas vaya en aumento y la normatividad se modifique para armonizarla con la internacional al tiempo que se impulsa el mercado de genéricos intercambiables. Este nicho no ha crecido más por falta de la infraestructura necesaria para realizar todas las pruebas de intercambiabilidad necesarias y, también, porque las autoridades no han sido claras en su mensaje sobre este tipo de productos.

México mantiene, además, prometedoras relaciones internacionales a través de ocho acuerdos comerciales. La Canifarma cree que ello contribuye a que México aspire a medicamentos de la más alta calidad mundial y a distribuirlos en el país. Pero, para ello, la industria reclama contar con un organismo certificador de calidad sanitaria para todos los productos que ingresen: “los industriales nacionales y multinacionales coinciden en establecer un nivel de calidad impecable para no permitir que surja una segunda calidad”.⁹

Sobre los medicamentos “similares”, la Canifarma estima necesario evitar la competencia desleal por parte de los Laboratorios Best y la cadena de Farmacias y Similares, toda vez que los productos que ellos expenden no están

⁹ *Reforma*, 12 de junio, 2000.

certificados y los pueden vender a precios tan bajos por no invertir en investigación y desarrollo así como en estudios de convertibilidad.

El punto de vista de la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos (ANAFAM)

En opinión de la ANAFAM, la “política económica neoliberal provocó la desaparición de la industria farmoquímica del país y propició el quebranto de 97 empresas que existían hace diez años, quedan veinte, que cubren solo el 20% de la demanda nacional, mientras que el resto se tiene que traer del extranjero”.¹⁰ De manera paulatina, entre 1989 y 1991, el mercado mexicano “fue invadido por productos provenientes de China e India, a precios muy bajos y con los cuales era imposible competir. Dimos al traste con una industria que tenía cobertura nacional, balanza comercial favorable y era autosuficiente”. La ANAFAM reconoce la importancia de la inversión extranjera. Pero también resalta que la reactivación de la industria nacional debiera ser prioritaria para no depender de los insumos del extranjero, porque “cuando vienen las crisis internacionales, nos ponen en aprietos”.

La ANAFAM agrupa a 34 laboratorios que constituyen el principal proveedor del sector salud, con una participación del 82%. (Véase Tabla 1)

La ANAFAM declara que su misión “es proteger y fortalecer la industria farmacéutica mexicana para a) ofrecer medicamentos de alta calidad al alcance de todo el pueblo de México; b) impulsar la investigación institucional mexicana; c) fortalecer la economía nacional mediante las exportaciones de medicamentos mexicanos; d) generación permanente de empleos; e) fomento al desarrollo de los profesionales mexicanos del área de salud”.¹¹ Mientras que su visión busca impulsar “el orgullo por nuestra industria farmacéutica mexicana: a) logrando la unificación de las empresas aso-

¹⁰ Mauro Lara Verde, presidente de la Asociación, *La Jornada*, 25 de octubre, 2000.

¹¹ *Reforma*, 25 de noviembre, 2000.

Tabla 1
Laboratorios agrupados por la ANAFAM

- 1) Arles de México, S.A. de C.V
- 2) Atlantis, S.A. de C.V.
- 3) Bioresearch de México, S.A.
- 4) Helber de México, S.A.
- 5) Importadora y Manufacturera Bruluart, S.A.
- 6) Laboratorios Best, S.A.
- 7) Laboratorio Bioquímico, S.A. de C.V.
- 8) Laboratorios Chemia, S.A. de C.V.
- 9) Laboratorios Cryoharma, S.A. de C.V.
- 10) Laboratorios Dermatológicos Darier, S.A. de C.V.
- 11) Laboratorios Euromex, S.A. de C.V.
- 12) Laboratorios Fustery, S.A. de C.V.
- 13) Laboratorios Galen, S.A. de C.V.
- 14) Laboratorios Kendrick, S.A. de C.V.
- 15) Laboratorios Kener, S.A. de C.V.
- 16) Laboratorios Liomont, S.A. de C.V.
- 17) Laboratorios Manuell, S.A.
- 18) Laboratorios Pisa, S.A. de C.V.
- 19) Laboratorios Pizzard, S.A. de C.V.
- 20) Laboratorios Salus, S.A. de C.V.
- 21) Laboratorios Senosian, S.A. de C.V.
- 22) Laboratorios Silanes, S.A. de C.V.
- 23) Laboratorios Valdecasas, S.A.
- 24) Laboratorios Zerboni, S.A.
- 25) Lemery, S.A. de C.V.
- 26) Pharmacos Exakta, S.A. de C.V.
- 27) Precimex, S.A. de C.V.
- 28) Productos Mavi, S.A. de C.V.
- 29) Proquigama, S.A. de C.V.
- 30) Protein, S.A. de C.V.
- 31) Psicofarma, S.A. de C.V.
- 32) Química y Farmacia, S.A. de C.V.
- 33) Serral, S.A. de C.V.
- 34) Tecnofarma, S.A. de C.V.

Fuente: *Reforma*, 25 de noviembre, 2000.

ciadas para mantener la confianza de la población en nuestra industria; b) consolidando y continuando el fortalecimiento del abastecimiento al sector salud con medicamentos que cumplen con los máximos estándares de producción; c) desarrollando e impulsando las prescripciones de los medicamentos mexicanos certificados; d) garantizando el abasto de los mejores medicamentos al alcance de toda la población”.¹²

¹² *Ibid.*

Hoyos en las compras del sector salud

La ANAFAM alude a la difícil situación de las firmas farmacéuticas del país y que se ven amenazadas por posibles irregularidades en los sistemas de abasto de los medicamentos a las instituciones públicas. Y es que “aunque la población crece, el abasto disminuye en unidades. Sin embargo, el gasto del sector salud se incrementa en forma desproporcionada”.¹³ Estadísticas de la ANAFAM muestran que las adquisiciones del sector salud en unidades pasaron de 392.9 millones en 1989, a 355.3 millones en 1999, es decir 10% menos.

Según la ANAFAM, si bien estas cifras “representan un fuerte incremento absoluto, no reflejan un aumento presupuestal proporcional a las necesidades de la población en materia de salud”. La participación de la industria nacional en las licitaciones unitarias del sector salud ha caído del 77% hace algunos años, al 58% en 1999. Se prevee que en el año 2000, sea aún más baja. La industria nacional, subraya, ha sido, pues, la más afectada. Y lo más espectacular es el crecimiento en la participación de los distribuidores.

Campañas estadounidenses contra medicamentos mexicanos

La ANAFAM¹⁴ denuncia también que a un año de que la exportación de medicamentos que de libre de aranceles (de acuerdo con el calendario del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, TLCAN), en Estados Unidos ha comenzado una campaña en la que se alerta a los estadounidenses para que no consuman fármacos provenientes de México y Canadá, pues su salud podría estar en riesgo al tratarse de “falsificaciones que podrían causarles la muerte”.¹⁵ Las campañas, patrocinadas

por la *Pharmaceutical Research and Manufacturers of America (PHRMA)*, publican desplegados atemorizantes en los principales periódicos de Estados Unidos.

En ellos se afirma que el Congreso de esa nación permitirá —a partir de enero del 2002— la libre importación de medicamentos que requieren receta médica, por lo que la población debe contactar a sus senadores para que “paren la entrada de los que provienen de esos países”. Y es que, según las campañas, esos fármacos son imitaciones; están dañados, adulterados o simplemente son sustancias que no cumplen con su función terapéutica.

Al decir de la ANAFAM, lo más alarmante es que sin fundamento alguno, la industria de Estados Unidos asegura que tales “falsificaciones” pueden matar a la gente. Lo que en verdad buscan con estas prácticas proteccionistas, es frenar la entrada de medicamentos mexicanos, tal como ya ha ocurrido con otras industrias o productos: azúcar, transporte, carne de pollo y cerdo, frutas y hortalizas como el ahuate, entre otros.

Mercado negro de medicinas desde México

Algunos intereses texanos denuncian la existencia de un tal mercado en la entidad que surte a inmigrantes que carecen de seguros y recursos. Aluden específicamente al área de Dallas como uno de los principales puntos de distribución de fármacos ilegales en Estados Unidos. Estos productos, que requieren receta médica, los venden libremente comerciantes sin conocimientos, poniendo en riesgo la salud de los inmigrantes. Según las fuentes “la venta callejera de medicamentos de prescripción es un gran negocio, pues este mercado ilegal maneja cada año cientos de millones de dólares, a través de un sistema de contrabando hormiga desde México.”¹⁶

¹³ Mauro Lara Verde, presidente de la Asociación. *El Financiero*, 11 de diciembre, 2000. Nota de Araceli Cano.

¹⁴ Mauro Lara Verde, presidente de la Asociación.

¹⁵ *El Financiero*, 11 de diciembre, 2000. Nota de Araceli Cano.

¹⁶ *Ibid.*

El punto de vista de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin)

El empresariado afiliado a esta Confederación estima que en las condiciones actuales, la industria tiene poco futuro en México.¹⁷ En su opinión es casi imposible competir no sólo con países industrializados, sino con naciones como

ducidos al mercado. Y aunque la industria nacional participa con alrededor del 50% del volumen de mercado de ventas al Gobierno, apenas alcanza el 15% de su valor.

Por la desintegración de las cadenas productivas, la industria depende cada vez más de las importaciones. En los últimos diez años, los insumos nacionales que la alimentaban, cayen-



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

China y la India, donde además de disponer de insumos baratos, se fomenta la buena capacitación del personal a través de subsidios gubernamentales.

Y es que, entre 1990 y 1998, se registró un déficit comercial de casi 18 mil millones de dólares, a consecuencia de la baja en la producción nacional. En el mercado mundial, cerca de 25 empresas participan con más del 50% de las ventas internacionales, sobre todo de Estados Unidos y la Unión Europea. Además, hoy día la investigación biofarmacéutica junto con la ingeniería genética, han cobrado mayor importancia sobre la industria. Los proyectos de investigación y desarrollo de principios activos, tardan hasta diez años antes de ser intro-

ron de 80 a 20%. Además, el sector se caracteriza por contar con un número importante de barreras no arancelarias, lo que dificulta la comercialización de productos mexicanos, principalmente en Estados Unidos. A diferencia de lo que sucede en otras industrias, en este caso la disminución de aranceles no es decisiva ya que existen normatividades particulares al nivel regional, nacional e internacional, lo que impide el paso de productos mexicanos a otras regiones.

Para la Concamin, es necesario aplicar nuevas estrategias que permitan salvar a las empresas del sector que actualmente se debaten entre la vida y la muerte. La globalización se ha traducido en una fuerte mortandad empresarial que puede traer serias repercusiones económico-políticas, especialmente por lo que se refiere al abasto nacional de medicamentos.

¹⁷ *Reforma*, 19 de junio, 2000.

El punto de vista del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP)

El CEESP ha señalado que, a pesar de que la industria farmacéutica mexicana ocupa el decimoquinto lugar en la fabricación mundial de medicamentos, su estructura presenta serias debilidades que, de no atenderse oportunamente, podrían traducirse en fuertes presiones para el futuro cercano.¹⁸

Entre esas debilidades, enfatizan, se cuentan dificultades para encontrar financiamiento, bajos niveles de integración en la cadena productiva, falta de acceso a insumos a precios competitivos y con costos crecientes (toda vez que la importación se efectúa vía aranceles), práctica inexistencia de nuevas moléculas y tecnologías, limitada capacidad para realizar pruebas clínicas de biodisponibilidad y ausencia de infraestructura para llevar a cabo los estudios de bioequivalencia. La industria también tiene problemas en la capacitación de sus mandos superiores así como en el embalaje de los productos.

La concentración en la fabricación de medicamentos es evidente: 2 mil 572 medicamentos (equivalentes al 80% del total que se comercializa en México: 3 mil 216), son elaborados por 42 laboratorios con casa matriz en diferentes partes del mundo y por 24 firmas nacionales.

El punto de vista de la Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica (AMIIF) respecto a los medicamentos “similares”

Según esta Asociación, “los medicamentos ‘similares’ o ‘equivalentes’ son ofrecidos como ‘productos baratos y, en la publicidad que los promueve, se compara su precio con el del producto original o innovador. Los establecimientos que los ofrecen ponen a disposición

de los pacientes, en el propio local de la farmacia, a médicos que recetan, como es lógico, sólo los productos ‘similares’ o ‘equivalentes’ que expenden estos establecimientos sin tener la certeza de tener una verdadera evaluación médica profesional de los pacientes.

Debido a la gran confusión que se genera, es necesario aclarar que, aun cuando los productos similares o equivalentes cuentan con la misma sustancia activa que los medicamentos originales o innovadores, esto sin embargo no significa que tengan la misma acción curativa, pues para equiparlos deben intervenir otros factores importantes, como la calidad y el empleo de la materia prima y los procesos de fabricación del producto terminado, lo cual puede marcar diferencias entre la variedad de productos con un mismo principio activo.

“Su preocupación fundamental, radica en que estos productos pueden no contener la calidad y cantidad de sustancia activa que un medicamento original o innovador y pueden no ser bioequivalentes, es decir, no producir el mismo efecto terapéutico en el organismo del paciente y, por lo tanto, su funcionamiento puede ser impredecible. El mayor riesgo, debido a la continuidad del tratamiento, lo podrían sufrir los pacientes con enfermedades crónicas como la diabetes o la hipertensión”.¹⁹

Para la AMIIF es de vital importancia “informar a la comunidad médica y el público en general que en el mercado mexicano existen medicamentos originales que garantizan la calidad necesaria y que pueden generar plena confianza, tanto en los médicos como en sus pacientes.

Para convencimiento de lo afirmado, algunas empresas farmacéuticas por medio de laboratorios ‘terceros’ autorizados por la Secretaría de Salud, llevaron a cabo pruebas de calidad a tres productos de los llamados similares, obteniendo resultados no satisfactorios.

Las pruebas que se realizaron fueron de disolución y demostraron que los similares o equivalentes, por no cumplir con los perfiles requeridos, pueden presentar diferencias en la

¹⁸ *El Financiero*, 10 de julio, 2000.

¹⁹ *Reforma*, 29 de noviembre, 2000.

presencia en la sangre del principio activo comparados con los medicamentos originales”.²⁰

Precio de los medicamentos

Cifras del Banco de México

Informaciones recientes han establecido que entre diciembre de 1994 y agosto del 2000, los precios se han multiplicado casi por cinco: un alza de 385%. Ello equivale a un aumento promedio anual de 35.8%. El incremento en el precio de los medicamentos fue superior al promedio de 22.6% anual que registró la inflación durante el sexenio. La gasolina Magna subió (promedio anual para el mismo período) 23.4%, mientras que el dólar alcanzó el 18.3%. Entre los fármacos que más se han encarecido aparecen expectorantes y descongestivos: 35.8% de aumento anual; gastrointestinales y anticonceptivos: 35.7%; analgésicos y antigripales: entre 33 y 36%.²¹

La Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma)

Ella considera que los incrementos —mayores de lo esperado— responden a dos factores: el control exagerado de los precios por parte del Gobierno y los altos costos de la investigación. Hay que agregar, argumenta, “que los costos de las materias primas, muchas de ellas de importación, se vieron seriamente afectados a principios de esta administración por las fluctuaciones del tipo de cambio, lo que representó para los fabricantes grandes desembolsos”. No obstante, Canifarma sostiene que “por lo menos 95% de los productos, tienen precios accesibles. Al vencerse la patente de muchos de ellos, aumentó el número de laboratorios

²⁰ Ibid.

²¹ *Reforma*, 1 de octubre, 2000. Hay quien incluso opina que el aumento “en el precio de los 35 medicamentos más demandados en el país durante el sexenio de Zedillo, ha alcanzado 600%”, Gerardo Valles Nájera, presidente del Consejo Consultivo Farmacéutico Mexicano, *Reforma*, 3 de octubre, 2000.

que los producen y con eso bajaron los precios”.²²

La Asociación Nacional de Farmacias

Según La Asociación Nacional de Farmacias “existe un desorden escandaloso de precios y el mercado mexicano es un paraíso especulativo. Los precios se determinan de acuerdo con el control al público que ejercen las autoridades. En países europeos los precios se definen por el costo de salida de la fábrica y a partir de ahí se determinan los márgenes de utilidad para los distribuidores. Aquí sucede exactamente al revés”.²³

La Unión de Propietarios de Farmacias (Uprofarm)

Ella estima que los consumidores “invierten tres días de su salario para comprar algún medicamento”.²⁴

La Uprofarm

Sondeos

Algunos de ellos establecen que el impacto sobre la población del incremento en los precios de los medicamentos es evidente: la disminución del consumo y la búsqueda de alternativas de medicación “menos científicas”. Así lo muestra, por ejemplo, un sondeo realizado entre trece encargados de farmacias ubicadas en distintos puntos del Distrito Federal. Las alzas en los precios se tradujeron en la reducción de las cantidades recetadas por el médico y, luego, en la suspensión del tratamiento antes de que se cumpliera la prescripción. Se observó, también, que en muchos casos los pacientes recurrieron primero a los genéricos

²² Hubertus Von Groll, presidente de la Cámara, Ibid.

²³ Antonio Pascual Feria, presidente de la Asociación, Ibid.

²⁴ Evaristo Jiménez, dirigente de la Unión, *La Jornada*, 5 de octubre, 2000.

y después a los similares. Finalmente, otros regresaron directamente a los tratamientos tradicionales a base de yerbas.²⁵

La Secretaría de Salud (ssa)

Sin embargo, a SSA sostiene que, después de dos años de haber salido a la venta (1998), el uso de genéricos se ha incrementado sólo en “más del 20%”.²⁶

La Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos (ANAFAM)

Su opinión es muy diferente. ANAFAM considera que el programa de medicamentos genéricos intercambiables, que surgió con el objeto de reducir los precios, “se diseñó con base en tiempos políticos y por eso hasta la fecha no ha tenido el impacto que se esperaba”.²⁷

Para incorporar un medicamento al Catálogo de Genéricos Intercambiables, los fabricantes requieren invertir entre 50 y 70 mil dólares además de que las pruebas para verificar la bioequivalencia con el producto original tardan tres meses en promedio. De ahí “podrá calcularse cuánto tiempo requiere la industria para impulsar ese mercado”. Los fabricantes nacionales están interesados en él. De hecho “hemos coadyuvado con las autoridades: se aportaron 11 millones de pesos para la instalación de un Centro de Estudios de Bioequivalencia en el Hospital General de México”.²⁸

El punto de vista de los médicos

Los médicos mexicanos no han permanecido indiferentes frente a las tendencias de los precios de los medicamentos.

²⁵ *Reforma*, 1 de octubre, 2000.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Mauro Lara Verde, presidente de la Asociación, *La Jornada*, 25 de octubre, 2000.

²⁸ *Ibid.*

La Asociación de Médicos Mexicanos en Defensa de la Salud y la Economía Familiar, A.C.

Setecientos cincuenta médicos agrupados en la Asociación de Médicos, Mexicanos en Defensa de la Salud y la Economía familiar comunicaron a la sociedad médica mexicana que “es importante tener la sensibilidad suficiente en el momento de hacer nuestra prescripción y evaluar los costos que significan para cada uno de nuestros pacientes el obtener beneficio de su salud. Una parte importante que nuestro paciente debe de invertir para recuperar su salud es el de adquirir medicamentos. Actualmente existen en el mercado medicamentos de marca económica (conocidos como similares) que para nosotros han sido una herramienta muy útil y eficaz en aras de recuperar la salud de nuestros pacientes”.²⁹

Asociaciones, colegios y consejos médicos

Por su parte, otro representativo grupo de médicos también se dirigieron en desplegado a la comunidad médica nacional para manifestar que

a raíz del establecimiento del Programa de Genéricos Intercambiables, los médicos de todo el país hemos visto con preocupación una distorsión alarmante del propósito de brindar a la población medicamentos de alta calidad y económicos. Dentro de los fenómenos que se han dado, podemos señalar:

1) La promoción comercial ostentosa a través de la televisión y los medios escritos, para el consumo de productos de dudosa calidad, promoviendo a su vez grupos de farmacias, que con diversas denominaciones, han logrado desorientar a la población hasta el punto en que mucha gente cree que los productos que se expenden en ellas son lo mismo que los Genéricos Intercambiables o los Productos de Marca reconocida, propiciando con

²⁹ *Reforma*, 9 de octubre, 2000.

ello la automedicación y la sustitución de las prescripciones del médico.

2) La proliferación de una gran cantidad de productos que, amparándose en licencias sanitarias anteriores, se promueven como “medicamentos de calidad”, cuando es sabido por toda la comunidad médica de las instituciones públicas y privadas que no cumplen con las normas mínimas de calidad establecidas.

3) Han proliferado igualmente los consultorios anexos a diversas farmacias, que con el pretexto de proporcionar servicio médico a la población a bajo costo, en realidad su propósito es la sustitución “legal” de recetas y convierten a los médicos que atienden estos locales en agentes de ventas de sus medicamentos, ya que incluso se les paga un porcentaje de los medicamentos que venden y reduciendo con ello la práctica de la medicina a un asunto de venta de medicinas, que además tienen que ser de una sola marca o línea.

4) Hemos visto, con gran alarma, que el desarrollo del programa de Genéricos Intercambiables no ha progresado; que en las instituciones públicas de salud se siguen suministrando productos que no han cubierto las normas de calidad establecidas por la reglamentación de Genéricos Intercambiables y que en las farmacias en general cada día es más difícil encontrar esos productos. Además, el proceso de distribución de la información por parte de las autoridades a farmacias, a los médicos y a la población general, no ha tenido la amplitud ni la penetración requerida.

Por todo lo anterior consideramos que es urgente poner orden en un problema que es de salud pública y no de competencia comercial, como se ha querido restringir, ya que afecta de manera importante el resultado esperado de los tratamientos farmacológicos. Es penoso que hablemos de un país que aspira a mejores niveles de desarrollo y que aún se comercialicen productos farmacéuticos de ínfima calidad. Los médicos firmantes solicitamos:

a) Establecer de manera clara y definitiva en nuestras leyes, las normas que internacionalmente son reconocidas.

b) Acotar, dentro de nuestro marco legal, la publicidad engañosa que se ha desplegado en los medios de comunicación, donde se ha pretendido equiparar a los medicamentos de baja calidad con los Genéricos Intercambiables o con los productos de marca reconocida.

c) Aplicar las normas que actualmente rigen el ejercicio profesional para impedir la proliferación de “consultorios médicos” anexos a las farmacias, situación que expresamente está prohibida por la Ley General de Salud.

d) Aplicar de manera estricta los controles necesarios, para verificar la verdadera calidad de los productos farmacéuticos.

e) Apoyar y ampliar el programa de Genéricos Intercambiables, en las instituciones del sector público, como principal promotor de este programa, a fin de que todos los mexicanos tengamos acceso con la compra por parte de estos productos a medicamentos de alta calidad y económicos.³⁰

Terminan adhiriéndose al desplegado apenas referido, toda vez que

enfáticamente declaramos que para todos los médicos es de suma importancia contar con medicamentos de excelente calidad para resolver los problemas de salud del país.³¹

El punto de vista de los médicos respecto al pago del IVA

La División de Servicios Paramédicos del Hospital Juárez

Respecto al anuncio del equipo foxista sobre el previsible incremento de la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los medicamentos, el Dr. Raúl Olaeta, jefe de esta División, consideró que “el grado de pobreza en el país ha aumentado. Si hay más pobres, significa que no van a tener con qué comprar medicamentos. Si los señores del nuevo equipo,

³⁰ Reforma, 10 de octubre, 2000.

³¹ Reforma, 11 de octubre, 2000.

manejando de manera gerencial al país, quieren obtener dinero a través de los impuestos en medicinas ¿a dónde vamos? Creo que no es la forma".³²

El Consejo Mexicano de Medicina General

De la misma manera, el Dr. Federico Bonilla, presidente de este Consejo, sostuvo que la medida podría inhibir a la población de acudir con el médico privado ante el temor de no poder pagar los medicamentos. Esto, también, podría sobresaturar los hospitales públicos ante la imposibilidad de la gente de pagar servicios médicos particulares: "muchas veces la gente no acude con el médico privado no tanto porque no pueda pagar la consulta, sino porque sabe que no puede pagar los medicamentos. Entre más altos sean los insumos de la prestación de salud, siempre va a afectar al gremio médico que se dedica a la medicina privada y obviamente va a sobresaturar los servicios médicos institucionales, lo cual no es nada recomendable".³³

Otras experiencias comparativas

El caso de la India

En relación con el estado de la industria químico-farmacéutica establecida en México, resulta interesante difundir el esfuerzo reciente que ya realizan algunas firmas implantadas en la India.³⁴

De entre los 20 mil establecimientos dedicados a la producción de medicamentos destaca el *Reddy's Group* quien, desde hace algunos años, asumió que el corporativo no prosperaría copiando sólo las patentes de las innovaciones del exterior para luego expendirlas en su mercado interno y otras regiones aún más pobres. De tal suerte que optó por la in-

³² Ibid, 18 de octubre, 2000.

³³ Ibid.

³⁴ *The Economist*, "Indian pharmaceuticals. Generic genius", septiembre 30, 2000.

vención propia y puso pronto a disposición de una compañía danesa un par de drogas contra la diabetes, cuyas pruebas clínicas están en curso.

Pero *Reddy's Group* también se interesa en los genéricos. Han estimado que las firmas de la India pueden capturar hasta la cuarta parte de ese mercado mundial que tiene muy buen futuro. Y es que medicamentos, cuyas ventas rebasan los 40 millones de dólares, perderán la protección de sus patentes en los próximos tres años. Obra a favor de las empresas de la India el que sus costos de manufactura sean, probablemente, un tercio más bajos que los que promedian los países de altos ingresos.

Con el fin de acogerse a la normatividad de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la India deberá empezar a proteger los productos con patente en el año 2005. Ello ha impulsado los procesos de innovación en sus grandes firmas farmacéuticas y favorecido la adopción de estándares de los países desarrollados como los que certifica la Administración para los Alimentos y las Drogas de los Estados Unidos (*Food and Drug Administration, FDA*). Ello le permite vender en el mercado estadounidense drogas con patentes en expiración.

El marco global de las patentes

Muchos de los fármacos más efectivos contra serios padecimientos —como, por ejemplo, el SIDA—, están protegidas por patentes de Estados Unidos y Europa. De tal suerte que las farmacéuticas que manufacturan compuestos genéricos tienen que esperar cuando menos 20 años hasta que la expiración de la patente permite lanzar copias libres.³⁵

Por ejemplo, el antiinfeccioso *Fluconazole* cuya patente y monopolio detenta *Pfizer* se comercializa en Estados Unidos a 10 dólares la píldora. Pero la firma hindú *Cipla* expende la tableta a 25 centavos de dólar. Lo puede hacer legalmente porque esas patentes no están reconocidas en la India. Algo similar ocurre en Tailandia.

³⁵ *The Economist*, "A problem of patents", septiembre 30, 2000.

Las firmas de genéricos pueden vender medicamentos a estos precios, porque “viajan más ligeras” que las grandes multinacionales. Estas tienen que recuperar sus costos por concepto de investigación, desarrollo, marketing más las generosas ganancias que comparten con sus socios. Por ello, *Médicos Sin Frontera* y la *Alianza Internacional de Genéricos Farmacéuticos*, reconocen que países como India, Tailandia y Brasil, con el suficiente nivel de calidad en la manufactura, pueden ofertar genéricos que deberían destinarse a otros países pobres.

El asunto se complica cuando el país receptor de la copia genérica cuenta con una fuerte legislación en materia de patentes. Ese es el caso de Sudáfrica. Las donaciones de genéricos son posibles siempre y cuando el propietario de la patente obsequie una dispensa especial, o bien, la donación forme parte del sistema de permisos cubierto por los *TRIPS* (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*), el tratado internacional de propiedad intelectual. La tendencia mundial en materia de nuevos fármacos es la de protegerlas más rigurosamente a través de los *TRIPS*. Una buena parte de los países en desarrollo que se mantienen fuera del sistema de patentes, tendrán que tomar decisiones en esta materia antes del 2005.

Senegal y los antivirales con descuento

Senegal es el primer país que llega a un acuerdo con las grandes farmacéuticas, comprometidas a proveer medicamentos contra el SIDA con precios hasta 90% más bajos para los países pobres. Senegal recibirá descuentos de *Bristol-Myers Squibb*, *Merck* y *Glaxo Wellcome* a cambio de implementar un monitoreo anónimo para comprobar que los medicamentos estén llegando a los pacientes y que éstos los tomen en la dosis adecuadas. *Roche* y *Boehringer Ingelheim* ya están en tratos con Senegal, mientras que Uganda y Kenia aguardan acuerdos similares.³⁶

³⁶ *La Jornada*, noviembre 2, 2000.

El programa brasileño contra el SIDA

La política brasileña de producir antivirales genéricos y distribuirlos gratuitamente ha tenido un impacto formidable en Rio de Janeiro y Sao Paulo. Este programa invierte 400 millones de dólares anuales destinados a 81 mil pacientes. Brasil manufactura fármacos, amparado por una cláusula de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que le permite la fabricación de medicamentos genéricos durante emergencias sanitarias.³⁷

El punto de vista de la “pharmatech”

Este punto de vista sostiene que, aunque es cierto que los precios de los medicamentos han subido a nivel mundial, resulta oportuno preguntarse “si el control de precios es una buena política”.³⁸ Su argumento cuestiona la conveniencia de una medida de este tipo postulando que, además de que muchas enfermedades mortales o discapacitantes nunca serían atacadas, ella afectaría también las habilidades de investigación y desarrollo para producir nuevos medicamentos a cargo de las firmas farmacéuticas.

Durante el año 2000 las compañías farmacéuticas del orbe gastarán más de 26 billones en el desarrollo y las pruebas de nuevos medicamentos. Según esta opinión, las firmas tienen que recuperar sus costos para seguir garantizando alternativas de cura y tratamientos. Los controles de precios reducirían los incentivos para descubrir esos nuevos fármacos y los haría depender más de consideraciones políticas que de criterios tecnológicos.

El enfoque *pharmatech* considera que hay dos diferentes tipos de industrias farmacéuticas. La primera, anclada en la “vieja economía” produce masivamente medicamentos genéricos, aspirinas y antigripales, entre otros. Su modelo de competencia se basa en la producción de similares que han sido exitosos

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Merrill Matthews, “Pfizer forum: The Pharmatech Industry in the New Economy”, *The Economist*, november 18, 2000.

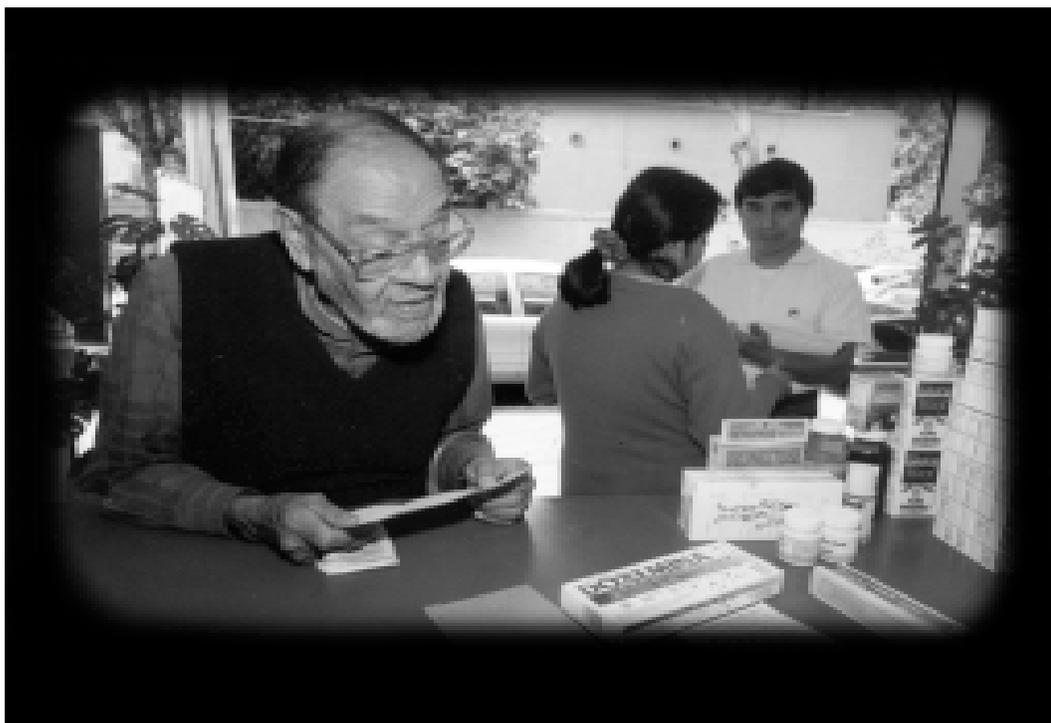


FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

en firmas rivales, pero a precios más bajos. A diferencia de ésta, el segundo tipo de industria —justamente, la así denominada *pharmatech*— corresponde a la “nueva economía”, en la que las firmas invierten con fuerza para crear y probar productos patentables capaces de reponer los costos.

Si algo distingue a la “nueva economía” es que las barreras de entrada dependen, con mucho, de los altos costos para desarrollar productos innovadores. De ahí que a diferencia de las empresas que —dentro del modelo de la “vieja economía”— venden el mismo producto año con año, las firmas *pharmatech* al interior de la “nueva economía”, pueden alcanzar ganancias sólo cuando preservan el lanzamiento de nuevos productos mejorados. Es por ello que la industria farmacéutica siempre requiere patentes temporales de protección. Se trata —enfatisa esta visión— de una función inherente a la industria de alta tecnología que corresponde con una economía basada en la información. El precio de la innovación se traduce en altos costos temporales para ciertos medicamentos.

Muchas empresas que manufacturan fármacos son ampliamente rentables y no chocan con el mercado de las firmas *pharmatech*.

Ello se debe a que médicos y pacientes desean sus fármacos. Aunque las ventas anuales farmacéuticas crecieron en promedio 13.7% entre 1995 y 1999, la mayor parte de este incremento deriva del volumen de venta más que de la elevación de los precios.

De tal suerte, continúa el argumento *pharmatech*, si los funcionarios públicos optan por controlar precios, afectarán la competencia. Hay que reconocer —subraya esta opinión— que, hoy por hoy, la industria farmacéutica es competitiva: ninguna firma controla más del 7.2% del mercado estadounidense. Y si les es permitido operar a las fuerzas del mercado, esa competencia conducirá eventualmente a precios más bajos.

Colofón

La “colaboración ricos-pobres”: el punto de vista de J. Sachs

J. Sachs es profesor en Harvard y coordinador de la *Comisión sobre Macroeconomía y Salud* instalada por la Organización Mundial de la Salud

(OMS) de la Dra. Brundtland en enero del año 2000.³⁹ Con plena conciencia de los retos que enfrenta el panorama mundial de la industria químico-farmacéutica, en especial de cara al generalizado problema de la pobreza, se ha propuesto explorar algunos “corredores de salida”.⁴⁰

En su opinión, los pobres entre los pobres ya suman 700 millones —que serán 1500 en el 2030— y viven en 42 de las así llamadas “naciones pobres altamente endeudadas”. Ellos se encuentran urgidos de una nueva fórmula de cooperación internacional: “colaboración entre ricos y pobres”, capaz de garantizarles alguna mejora humana. El consenso mundial de los “ricos” debe comprometerse a que los progresos en la salud pública forme parte de la nueva agenda del desarrollo.

Y es que, señala, si la modernidad descansa en el progreso de la ciencia, un problema relevante a vencer es el de los derechos de propiedad. Por lo que se refiere a las patentes, enfatiza Sachs, la situación es escandalosa: mientras que los Estados Unidos y la Unión Europea reunieron casi el 99% de ellas, el resto del mundo apenas alcanzó el 1%. La ciencia mundial es conducida, subraya, *por* los países ricos para *sus* mercados. Aún más, concluye, esa ciencia sigue a esos mercados.

La investigación en salud, especialmente aquella que se orienta a las necesidades de esos países sobre el impacto de la alimentación en las enfermedades cardiovasculares o el cáncer, no va a resolver los problemas de los países pobres.

Sachs ilustra su propuesta con el caso de la malaria, enorme pandemia en naciones donde la esperanza de vida apenas alcanza los 51 años. Y advierte que, mientras que en los países ricos hace tiempo que la transmisión de esta enfermedad fue controlada, en los países tropicales más pobres —donde el control del mosquito no funciona del todo— hoy día mata a más de un millón de personas al año y probablemente hasta 2.5. Y ello a pesar de que el avance biotecnológico ya podría diseñar una vacuna, aún no está disponible.

³⁹ Financial Times, January 19, 2000.

⁴⁰ “Helping the World’s Poorest”, *The Economist*, august 14, 1999.

Cita un estudio reciente de *Wellcome Trust* en donde se encontró que en los últimos años sólo se gastaron 80 millones de dólares anuales en la investigación sobre malaria y apenas una pequeña parte de ese fondo se destinó a vacunas. Los grandes productores de ellas, *Merck*, *Rhone-Poulenc’s Pasteur-Mérieux-Connaught* y *SmithKline Beecham* cuentan ya con el suficiente arsenal científico pero no con la motivación final para acometerla: están seriamente convencidos de que no hay mercado para la atención de la malaria. Aun invirtiendo fuertes sumas en investigación y desarrollo para producir una vacuna efectiva, creen que su producto les sería inmediatamente arrebatado por las organismos internacionales o los “copiones” del sector privado. Estos “asaltantes”, suponen las firmas, arguirían plausiblemente que los pobres requieren la vacuna a precios bajos, suficientes como para dar cuenta de los costos de producción pero no del monto invertido en investigación y desarrollo.

Para Sachs, el caso de la malaria refleja, a escala, los problemas que en un horizonte más amplio enfrenta la salud en las “naciones pobres altamente endeudadas”. Sin duda, son problemas profundos pero accesibles a la ciencia, y sin embargo, completamente abandonados. Ni cien misiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) o los correspondientes préstamos para el sector salud del Banco Mundial (BM), podrán producir una vacuna contra la malaria. Tampoco lo logrará jamás ninguna nación sola, aún dotada de amplios recursos de ambas instituciones. La raíz del problema es una falla de mercado mucho más compleja: tanto los inversores privados como los científicos dudan que la investigación sobre la malaria pueda ser financieramente recompensada.

En su opinión, la alternativa es inyectar creatividad a la tarea que construye puentes entre esas necesidades humanas, los esfuerzos científicos y la recuperación que aguarda el mercado. Sachs cree que una iniciativa que pudiera prosperar en este sentido, consistiría en que “los países ricos ofrezcan una firme garantía para intercambiar una efectiva vacuna contra la malaria para 25 millones de recién nacidos africanos al año, si ella fuera desarrollada. Estos países podrían establecer en garantía —apoyándose en claros y apropiados estándares científicos—, un precio de intercambio mínimo

—digamos 10 dólares por dosis— por una vacuna con buenas condiciones de eficacia y que probablemente incrementaría su precio para ser mejorada. Las naciones receptoras podrían ser consultadas con vistas a liquidar una parte del costo, dependiendo de sus ingresos. Ningún gobierno debería desembolsar nada hasta que la vacuna existiera”.

Aun sin la participación del sector público, advierte Sachs, la garantía de marras galvanizaría al universo de las firmas del sector privado farmacéutico y biotecnológico: la vacuna sería posible con el consecuente beneficio para las naciones pobres. El costo de la ayuda externa sería bajo: unos cuantos cientos de millones de dólares anuales domarían a un asesino de millones de niños. Algo muy similar puede decirse para el Sida, aclara. Cerca del 95% de los casos mundiales se encuentran en los países en desarrollo. Lo mismo para el caso de la tuberculosis, responsable de la muerte de 2 millones de almas pobres al año. No obstante, insiste, los desarrolladores potenciales de las vacunas consideran que el mercado de los países pobres no es un mercado *strictu-sensu*.

Además, previene, parte del problema es que las naciones pobres no están cruzadas de brazos. Sudáfrica, por ejemplo, está por autorizar a firmas farmacéuticas nacionales la manufactura de medicamentos para el Sida, desconociendo las patentes que tienen en propiedad firmas estadounidenses y europeas, si ellas no les surten las drogas a precios que recuperen sus costos, pero que *no* incluyan la ganancia monopólica por la patente.

Sachs finaliza perfilando una nueva esperanza para el nuevo milenio: estamos a tiempo de reconsiderar la cuestión de los derechos de propiedad, antes de que los derechos de las patentes conduzcan a las multinacionales de los países ricos a establecer los códigos genéticos de todos los nutrientes de que depende el mundo y del propio genoma humano. Estamos también a tiempo de reconsiderar el papel de instituciones como la Organización Mundial de la Salud (OMS) que deben participar activamente en la identificación de las prioridades globales y movilizar al sector privado hacia ellas.

Pero, en todo caso, el tema, sigue diciendo Sachs, es indiscutiblemente la colabo-

ración público-privada: baste considerar que *Monsanto* cuenta con un presupuesto para investigación y desarrollo que supera dos veces todos los recursos públicos de que dispone la red mundial para investigación tropical. En su opinión, el tema es, pues, el replanteamiento integral de la estrategia para la cooperación entre ricos y pobres. Para ello, ambos deben aprender a hablar juntos; movilizar con urgencia la investigación privada en ciencia y la tecnología hacia los problemas de los países pobres; revisar el régimen global de los derechos de propiedad intelectual y, sobre todo, iniciar una discusión muy formal sobre el financiamiento de largo plazo de los bienes públicos que demandan las “naciones pobres altamente endeudadas”, para encontrar el camino de su prosperidad. Hay que dotar de recursos reales a esa esperanza que nos llega con el nuevo milenio.

¿Nuevos mercados para la salud?⁴¹

Una respuesta sentida

Dos semanas después de que *The Economist* publicara esta iniciativa, Michael Reich, de la Escuela de Salud Pública de Harvard, usando el mismo foro y a manera de carta-respuesta,⁴² señaló: “mientras Sachs propone un fondo global para el desarrollo de futuras vacunas, no expone una sola idea sobre cómo expandir el acceso a las nuevas medicinas ya existentes. Las compañías farmacéuticas defienden sus elevadas rentas monopólicas sobre los nuevos medicamentos con base en el alto riesgo que dicen asumir. Pero la gran mayoría de esos fármacos tienen escasa relevancia frente al patrón de enfermedad de los países pobres. ¿Dónde está la justificación ética que permite recargar los precios de esos nuevos fármacos en las naciones ricas que son relevantes para los países pobres, cuando las ganancias están subsidiando una investigación en enfermedades que tienen poca relevancia para ellos?”.

⁴¹ Gustavo Leal F., “Vacunas imposibles. Los nuevos mercados para la salud” *La Jornada*, Suplemento Dominical Masiosare, 10 de octubre, 1999.

⁴² *The Economist*, september 4, 1999.

Seguridad pública y participación ciudadana en el Distrito Federal

Georgina Isunza Vizuet*
Juan C. Hernández Esquivel*

El artículo tiene como finalidad presentar un breve análisis del papel que juega la participación ciudadana en la gestión de la seguridad pública en el Distrito Federal. Para ello se sostiene que la participación de la ciudadanía es vital en los procesos de seguridad, pues contribuye a fortalecer una actitud preventiva, de denuncia ciudadana y da mayor cohesión social frente a las redes delictivas y a la impunidad imperante. Sin plantear suplir las funciones que legítimamente le corresponden al Estado, se propone una nueva correlación entre éste y la sociedad civil. Se analizan los antecedentes de la participación en la materia, el periodo de gestión reciente en el Distrito Federal de 1997 a 2000 y el funcionamiento de los Comités de Seguridad Pública, con la finalidad de contribuir al debate sobre la agenda en la materia.

Una de las preocupaciones que actualmente se han instalado en el debate público y que es tema de la agenda gubernamental de muchas ciudades en el país y en el mundo, es la inseguridad ciudadana y el clima de violencia urbana atribuido al aumento de la delincuencia. La inseguridad en un entorno urbano cobra especial significado porque es la demanda número uno de la ciudadanía¹ y ha

llamado la atención de organismos internacionales, instituciones públicas relacionadas con la prevención delictiva y la administración de justicia, así como de los medios académicos.

En el actual escenario político de México, las formas de ejercicio corporativas y con decisiones centralizadas que habían predominado al amparo de un sistema político de partido único, tienden a desquebrajarse con la alternancia política que se presenta en algunas entidades y especialmente en las grandes metrópolis de nuestro país, con el ascenso de gobiernos provenientes de la oposición como es el caso del Gobierno del Distrito Federal. A partir de estas consideraciones, este trabajo presenta un breve análisis del papel que juega la participación ciudadana en la gestión de la seguridad pública en el Distrito Federal, en el proceso de transición democrática que actualmente vive esta gran urbe.

* Profesores del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del IPN.

¹ Una encuesta realizada por el CIECAS en enero de 2000, revela el sentido de la opinión pública capitalina. A la pregunta de "¿cuál es el problema más urgente a resolver por el próximo gobierno del D.F.?", el 37% de los encuestados respondió que la delincuencia, 22.3% manifestó que el empleo y los salarios, siguiendo en orden descendente la dotación de servicios urbanos, la corrupción y la contaminación ambiental. (CIECAS-IPN Encuesta *Opinión Política en el Distrito Federal*, Enero de 2000, México).

La seguridad pública, desde la perspectiva institucional, constituye una de las razones de ser del Estado, el servicio que éste presta, consistente en un conjunto de políticas, mecanismos y acciones tendientes a equilibrar el orden social y la libertad individual para el mantenimiento de la estabilidad y tranquilidad en la sociedad, requisitos indispensables de civilidad² y sana convivencia. En contraste, cuando estas garantías se ven amenazadas constantemente por múltiples factores que afectan el orden público, se genera la inseguridad ciudadana. Se trata de una percepción subjetiva que crece a medida que las instituciones encargadas de proporcionar seguridad y justicia social se debilitan y a la par que los medios de comunicación masivos contribuyen notablemente a difundir esa sensación en la ciudadanía. Este clima de inseguridad pone en cuestión la eficacia de las instituciones involucradas en los procesos de gestión social en las urbes y plantea la necesidad imperiosa de redefinir la participación organizada de la ciudadanía en la gestión de este problema social.

Si el proporcionar seguridad a la ciudadanía es una tarea insoslayable del Estado, entonces cabría preguntarse cuál es el sentido que debe tener la participación ciudadana sin que ello implique delegar esta función pública al ámbito privado. En este ensayo, sostenemos la hipótesis de que la cohesión social es un elemento central en la construcción de espacios seguros. La tarea de la ciudadanía no consiste en suplir las funciones de las instancias judiciales y policiacas, sino en promover una nueva relación Estado-Sociedad Civil. La cohesión

² “Uno de los contrastes más crudos que yo veo en el mundo de hoy... es el abismo que existe entre *lo civil* y *lo incivil*. Al decir civil me refiero a la civilización: la acumulación de signos de aprendizaje que forman los cimientos del progreso. Al decir civil me refiero también a la tolerancia: el pluralismo y el respeto con los que aceptamos a los diversos pueblos del mundo, fortaleciéndonos en ellos... la sociedad civil se constituye por las agrupaciones civiles, el comercio, los sindicatos, los profesores, los periodistas, cuyo papel en el manejo de cualquier sociedad es clave. Contra poniéndose a estas fuerzas constructivas, en un número cada día mayor y con armas cada vez más poderosas, se encuentran las fuerzas de los que yo llamo la *sociedad incivil*. Son terroristas, traficantes de drogas y de seres humanos y otros que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil”. (Kofi, Annan. “La sociedad incivil” clase magistral dictada por el Secretario General de las Naciones Unidas en la SRE, México).

social en los espacios locales (colonia, barrio, Unidad Habitacional) permite fortalecer una actitud preventiva y de denuncia ciudadana y por lo tanto, la inseguridad ciudadana que presentamos en el Distrito Federal no se reduce a la actuación policiaca frente a los delincuentes, sino que es un tema de política social, pues es en este marco en el que se sitúa la de prevención del delito.

Nos enfrentamos además a una delincuencia organizada en redes cada vez más complejas y poderosas insertas en las grandes mafias globalizadas, en las relaciones que se configuran a partir de la estructura urbana y en la vida institucional, porque contaminan a las instancias encargadas de procurar o administrar justicia. Ante estas redes delictivas, el recurso posible para la ciudadanía es el de anteponer sus propias redes o formas de cohesión.

Al término *seguridad ciudadana* o *seguridad pública* se le han acuñado distintos significados. Tradicionalmente, la creciente inseguridad ciudadana se ha fundamentado en el incremento de la actividad delictiva predominando la filosofía convencional del derecho basado en acciones punitivas como medida correctiva, es decir, en las políticas del castigo. Esta es la racionalidad que ha imperado a lo largo de la vida institucional de nuestro país, pero en la actualidad, se ha demostrado que las conductas antisociales se relacionan con procesos más complejos que ponen en riesgo el propio ejercicio de la ciudadanía. Tampoco la ésta³ puede definirse hoy solamente como un conjunto de derechos y deberes del individuo frente al Estado, pues el ascenso de la actividad delictiva y la violencia urbana alteran la imagen de lo público y las formas tradicionales del ejercicio ciudadano, en un espacio urbano que es soporte de desigualdades, no sólo en lo que toca a las condiciones materiales de vida, sino también de aquéllas derivadas de las oportunidades de participar en las decisiones

³ La ciudadanía no es sólo estriba en los derechos de libertad privada y derechos políticos básicos, sino también es una condición que atañe a la calidad de vida de todos aquéllos que forman parte de la sociedad, es éste un concepto más amplio que la perspectiva convencional.

de los problemas de orden público como el de seguridad ciudadana, el acceso a los sistemas de justicia y a estilos de vida saludables. En este sentido, el ciudadano comienza a interesarse también en asuntos públicos, en proyectos colectivos, en participar en la gestión de bienes y servicios públicos, en la creación de redes de apoyo mutuo, en los problemas locales, regionales, nacionales y globales.

Este trabajo se organiza en tres partes: La primera parte aborda algunos antecedentes que sentaron las bases de la participación ciudadana en el marco de la política de Seguridad Pública, haciendo énfasis en el Distrito Federal, con el fin de demostrar la forma en que la participación ciudadana va conquistando espacios en la gestión que apuntan al tránsito de una política basada en el castigo y en la represión, a una política que incluya, además de aspectos punitivos, preventivos y readaptativos. La segunda, caracteriza el problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal, enfatizando la percepción ciudadana y analizando algunos indicadores que muestran el comportamiento delictivo y el sesgo impuesto por la *cifra negra*, para medir la delincuencia durante el periodo 1997-2000. La tercera parte del trabajo presenta un análisis de la actuación de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, enfatizando en dos casos representativos en las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc, donde la participación ciudadana ha respondido de distinta manera ante el problema de la inseguridad. Se concluye con algunas reflexiones finales con las que se pretende contribuir al debate y a la construcción de la agenda gubernamental del Distrito Federal.

Antecedentes de la gestión de la Seguridad Pública en el Distrito Federal

Si bien el tema de la seguridad pública se ha discutido desde hace varias décadas, a lo largo de la vida institucionalizada de nuestro país cobra un lugar importante en la agenda gubernamental desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. En el contexto de una profunda crisis económica, Miguel de la Madrid inicia su gobierno con la tarea primordial de

lograr la recuperación económica y amortiguar los efectos sociales de la crisis como el creciente desempleo, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y el deterioro en la calidad de vida de la mayor parte de la población.

Durante la administración de Luis Echeverría, se registraron en México 70 mil delitos anuales, mientras que durante el gobierno de Miguel de la Madrid la cifra asciende a 170 mil delitos. La administración de Carlos Salinas de Gortari registra un descenso en la frecuencia delictiva a 130 mil delitos. En 1999 se observa el último avance de la criminalidad, llegando a 254 mil averiguaciones previas iniciadas en el 99 y se proyecta que en diciembre de 2000, tendremos menos de 200 mil delitos. En resumen, no se ha logrado reducir la frecuencia delictiva a los niveles de 1970.⁴

En este panorama, el ascenso tan importante de los índices delictivos explica el por qué la seguridad pública se convierte en una de las principales demandas de la ciudadanía, por lo que a lo largo de este sexenio se emprenden algunas medidas que atañen a la seguridad pública, al principio, en el marco de programas más amplios como el de Renovación Moral o el de Modernización de la Gestión Pública y Atención al Ciudadano. De otro lado, los cuerpos policiacos y demás autoridades encargadas de procurar o administrar justicia, muestran desde entonces una franca crisis de credibilidad ante la ciudadanía, por los que se inician programas de moralización de los cuerpos policiacos, bajo el argumento de mejorar su imagen y eficiencia ante la ciudadanía.

Las primeras acciones que se instrumentaron en materia de seguridad (1982-1988) no contemplan la participación ciudadana como elemento decisivo en la gestión de la seguridad pública en el Distrito Federal, sino más bien se trata de medidas basadas en el paradigma punitivo del derecho convencional, orientados fundamentalmente a incrementar la eficiencia de los cuerpos policiacos, ignorando medidas de carácter preventivo y con una fuerte centra-

⁴ Tenorio, Fernando, Ponencia presentada en el Coloquio sobre la ciudad de México, *La Experiencia del Primer Gobierno Electo*, 7 de noviembre de 2000.

lización de funciones en el ámbito federal, pues los programas anunciados por el Ejecutivo Federal no se logran traducir en reglamentos y formas de actuación local.

En 1984 la Secretaría de Gobernación pone en marcha el Programa Nacional de Seguridad Pública, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Procuraduría General de la República, el Departamento del Distrito Federal y los gobiernos estatales en donde se alude —con gran ambigüedad— al tema de la participación ciudadana. Los objetivos enunciados en este programa son:

- a) La moralización de las fuerzas de seguridad pública.
- b) La modernización de las corporaciones policiacas (reestructuración, mejoramiento profesional, equipo de protección más modernos y armamento).
- c) La coordinación entre las diversas corporaciones del país en el campo jurídico, administrativo y operativo.

d) La *participación de la sociedad*.

e) El óptimo aprovechamiento de los recursos.

Se puede atribuir que el fracaso de estos programas y acciones se deriva, en parte, de la desvinculación entre gobierno y ciudadanía. En efecto, en materia de seguridad pública ha prevalecido la óptica militar en la que las instituciones de administración y procuración de justicia no rinden cuentas a los ciudadanos, sino que responden a las órdenes del regente en turno.

En el Distrito Federal se inician las primeras medidas de reestructuración que se basadas en la idea de una supuesta moralización de los cuerpos policiacos mediante la incorporación del ejército. Así, se tienden a militarizar a los cuerpos policiacos, con el nombramiento del General Ramón Mota Sánchez, siguiéndole como Jefe de la Policía Preventiva del D.F. los generales Miyazawa y Ramírez Garrido, quienes continuaron las mismas prácticas que los jefes policiacos civiles, pues exigían el “entre” y vendían a los policías el equipo de pro-



FOTO: MARIO PALACIOS LUNA

tección y hasta los uniformes.⁵ En pocas palabras, nunca llegó la tan esperada moralización ni la mayor eficiencia policiaca.

En 1985, con el afán de buscar mayor acercamiento entre la comunidad y los organismos de seguridad pública, se establecieron formas de colaboración de los propios ciudadanos mediante la instalación de *Consejos Consultivos de Seguridad Pública* tanto estatales como municipales, en las 31 Entidades Federativas, aunque el Distrito Federal quedó excluido a pesar de la gravedad del problema. En teoría, los representantes de la comunidad y los encargados de seguridad pública participarían en el diseño y ejecución de algunos programas de vigilancia, pero en los hechos “es necesario reconocer que estos órganos no han logrado generar los resultados previstos, por varias razones”.⁶

Durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari, la seguridad pública continúa ocupando uno de los principales lugares en la agenda gubernamental. Ante la evidente incapacidad del Estado para resolver el creciente ascenso de la inseguridad ciudadana mediante acciones punitivas, se inicia un cambio en la orientación de la gestión, incorporando canales más abiertos de participación ciudadana, es decir, se crean nuevos mecanismos de interlocución política, aunque se sigue conservando la rectoría gubernamental.

El Regente del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, ofrece nuevamente la moralización y profesionalización de los cuerpos policiacos y demás organismos que intervienen en la procuración y en la administración de justicia. En 1989 se dio a conocer el *Programa de Seguridad para el Distrito Federal* que incluye los siguientes aspectos:

- a) La integración de los *Comités Delegacionales de Seguridad Pública*
- b) Reestructuración de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la

⁵ Sánchez Mejorada, Cristina. *Seguridad Pública en el Distrito Federal. Balance de las Acciones*, inédito, México 2000.

⁶ Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

reorganización interna de la Secretaría General de Protección y Vialidad (de la que dependía entonces la función de seguridad pública) fortalecidas por un proceso de profesionalización.

- c) Creación de la Dirección de Inteligencia.
- d) Creación de la Procuraduría Social.
- e) Búsqueda de la participación activa de los partidos políticos en la discusión de este tema.

Esta estrategia integral además contempla una nueva Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Reglamento de Policía y Buen Gobierno, la creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la participación de diputados, asambleístas y organizaciones vecinales en el diseño de programas de seguridad pública.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal fue aprobada hasta julio de 1993 como producto de amplias discusiones y propuestas promovidas por la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea de Representantes.⁷ La Ley estipula que la Delegación Política funge como entidad rectora y coordinadora de los Programas de Seguridad Pública y que la junta de vecinos, las asociaciones de residentes, y los comités de manzana, colonia o escuela, así como las asociaciones empresariales, cámaras de comercio, clubes de servicio y demás asociaciones sociales, pueden intervenir para constituir el Comité de Seguridad. Es decir, se recurrió a la estructura vecinal existente desde los años ochenta: los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, pues también estaban concebidos como esquemas de participación ciudadana para fortalecer el vínculo Estado-Sociedad Civil.

La Ley de Seguridad Pública para el D.F. contiene además “el programa y las acciones que en forma planeada y coordinada realizarán los cuerpos policiacos; los principios de actuación y la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública (formación y sistema de carrera policial, condecoraciones estímulos y re-

⁷ Ramón Sosamontes, el actual Director de la Policía Auxiliar y Amalia García, hoy Presidenta del CEN del PRD, elaboraron la propuesta de esta Ley.

compensas); se legisla también acerca de los derechos; del régimen disciplinario (correctivos, suspensión temporal, causales de destitución, consejo de honor y justicia, etc.); de la coordinación en materia de seguridad; de la participación vecinal y ciudadana y, finalmente, de los servicios privados de seguridad”.⁸

Así, se dotó de atribuciones a los delegados políticos para presidir los comités, coordinar a la policía preventiva y para ejercer algunas funciones en la procuración de justicia con la finalidad de orientar ciertas prioridades locales. Sin embargo, bajo este esquema, la participación ciudadana está pensada para delegar en la ciudadanía una función que corresponde estrictamente al Estado, sobre todo si atendemos a la tendencia de asumir los costos de la seguridad mediante la contratación de servicios de seguridad privada por parte de los residentes.

Por su parte, la Dirección de Servicios de Inteligencia no siguió buen rumbo, ya que estuvo a cargo de personalidades destacadas por su corrupción y por sus nexos con la delincuencia organizada internacional, tal es el caso de Miguel Názar Haro, quien es sustituido en 1989 por Javier García Paniagua —acusado por estar implicado en el asesinato de Enrique Camarena— y después por Santiago Tapia Aceves —encarcelado más tarde por su implicación en el caso de Joaquín Chapo Guzmán—. En 1993 se pone al frente de esta dirección a René Monterubio, quien anuncia un ambicioso Programa de Trabajo que nunca cumplió.

Tampoco la actuación de los grupos policiacos especiales⁹ que se crearon como parte de este programa fue buena. Estos grupos han realizado operativos diversos en zonas de alta incidencia y con delincuencia organizada, como el caso de la Colonia Buenos Aires. Sin embargo, la actuación de estos grupos ha ocasionado un gran conflicto con la ciudadanía, debido de un lado, a la reacción de los familiares de jóvenes detenidos durante los operativos, por otro lado, porque en muchas

ocasiones, se realizan grandes atropellos a los derechos humanos de los residentes.

De otro lado, ya se reconocen instancias para la coordinación metropolitana. El 24 de junio de 1994 se celebra el convenio entre autoridades de los Gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México para establecer la Coordinación Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Su cometido es atender y resolver de forma coordinada los problemas de seguridad pública y procuración de justicia en las zonas limítrofes de estas entidades.

Con esta modalidad intermetropolitana se establecieron los operativos *Inversión Fase II*, destinado a la revisión de las unidades de transporte público federal, en coordinación con el Ministerio Público Federal, Policía Judicial Federal, Policía Federal de Caminos, la Dirección General Policía y Tránsito y Policía Judicial del Estado de México y del Distrito Federal. El operativo *Amanecer* tiene como fin reducir los robos a transporte de carga. Otros programa son los de patrullare de zonas limítrofes con mayores índices delictivos, así como asegurar bandas y ataque a la delincuencia organizada. Los operativos contra la compra y venta de vehículos robados en tianguis y lotes y acciones contra el secuestro son también parte de la Coordinación Metropolitana, sin embargo sus resultados aún no pueden ser evaluados en tanto no se cuentan con cifras confiables que demuestren su eficacia.

El limitado alcance de estas estrategias se reducen en un incremento de la impunidad posibilitado por la ausencia del estado de derecho de viejas prácticas diseñadas para proteger delincuentes. Esto implicó un creciente descrédito para la policía, la procuraduría de justicia y las instancias involucradas. “La impunidad corona y premia a los corruptos, desactiva los valores morales y pasa por encima de los principios éticos fundamentales... hace que se pierda todo orden, estado de derecho y credibilidad en la autoridad... a la sociedad corresponde civilidad y denuncia”.¹⁰

⁸ Sánchez Mejorada, Cristina, *Seguridad Pública en el Distrito Federal. Balance de las Acciones*, inédito, México 2000.

⁹ Grupo Especial de Disuasión (Bengala), Proyecto *Transformación 2000, los Zorros, Grupo Álamos, los Jaguares*, etcétera.

¹⁰ Discurso del Lic. Antonio del Valle, coordinador de Enlace Interinstitucional de la Secretaría de Seguridad Pública, en el Coloquio sobre la ciudad de México. La experiencia del Primer Gobierno Electo, 7 de noviembre de 2000.

La gestión de la Seguridad Pública 1997-2000

Se intenta durante esta gestión construir un nuevo paradigma que oriente las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública, pues se pretende poner la atención en la prevención del delito más que en su penalización. Es decir, se considera la prevención del delito no desde la perspectiva del derecho penal (aumento a las penas y sanciones) sino desde la perspectiva sociológica.

En términos generales las estrategias de combate a la delincuencia empleadas por el Gobierno de Cárdenas-Robles, cristalizan buena parte del trabajo que en su calidad de asambleístas, integrantes de este gobierno, habían definido anteriormente. El Programa de Trabajo 1998-2000,¹¹ destaca la preocupación por desarrollar *un nuevo pacto social de confianza entre autoridad y ciudadanos*, a fin de proporcionar una *ciudad segura*. Los aspectos de este programa que se relacionan directamente con la participación ciudadana destacan: en la esfera operativa, la *integración de la comunidad* con los servicios de procuración de justicia, pues se considera que la consulta y denuncia popular son instrumentos indispensables en la integración de la gobernabilidad; se diseñan algunos programas específicos de atención en las escuelas, sobre todo el combate a la distribución de drogas y prevención de la delincuencia juvenil y seguridad en corredores turísticos. En la esfera de reestructuración se contemplan cambios en la relación de los policías, agentes del Ministerio Público, y en general de los servidores públicos implicados en los procesos de procuración de justicia y persecución del delito con la ciudadanía. Esto es mediante los programas de profesionalización y moralización de los cuerpos policiacos; desconcentración y responsabilización de los servicios, entre los que destaca el abatimiento del rezago administrativo, incremento de la eficiencia policial, pericial y ministerial, desarrollo a la inteligencia criminológica en las instancias judiciales. Durante la gestión 1997-2000 se han sancionado a 1,992 empleados

¹¹ Documento PGJDF, "Objetivos y Estrategias del Programa de Trabajo 1998-2000", consultado en: <http://www.pgjdf.gob.mx/programa/objetivos.html>

de la PGJDF de un total de 5,513 denuncias por irregularidades. Destacan, principalmente, agentes del Ministerio Público, oficiales, secretarios, peritos y policías judiciales.¹²

Por su parte, Rosario Robles, en su Tercer Informe de Gobierno destaca las acciones que intentaron dar cumplimiento a las estrategias del Programa de Trabajo. Lo novedoso es que se atiende a la cobertura territorial para el combate a la delincuencia a través del Operativo Diamante. Se trata de un operativo permanente que divide a la ciudad de México en cuadrantes y centra la atención en 43 colonias que presentan los más altos índices delictivos.¹³

La SSP reconoce que es necesario profundizar la participación ciudadana, sin embargo el camino ya se emprendió: actualmente colaboran 2,800 observadores ciudadanos para la vigilancia de los 687 patrullajes que se realizan en el Distrito Federal, se cuenta con 1,800 agentes de apoyo y comunicación permanente para la observación de los policías vía tierra, en los 168 cuadrantes. Se atienden 32 unidades habitacionales en las que participan 1,700 habitantes y se desarrolla un amplio programa de prevención de delito.¹⁴

Ahora veamos los indicadores delictivos, para acercarnos a los resultados de esta gestión: los delitos más frecuentes son los que se cometen en vía pública y en transportes y están catalogados como patrimoniales, en donde destacan: el robo a vehículos, el robo a transporte, robo a negocio, robo a casa habitación y robo a transeúnte. Según los datos emitidos por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) entre 1993 y el año 2000 (Véase Cuadro 1) el promedio de delitos diarios cometidos en el Distrito Federal muestra una tendencia al alza, llega a su máximo en 1997 y empieza a descender en 1998, sin embargo el descenso no llega a equipararse con el promedio diario de 1993 (Véase Anexo Grá-

¹² *Reforma*, Sección Ciudad, 22 de noviembre del 2000.

¹³ En la Delegación Benito Juárez, por ejemplo, aumentó la presencia policiaca; también comprende los operativos específicos dirigidos a Unidades Habitacionales y el operativo "Antiasalto a Microbús" para atender rutas inseguras.

¹⁴ Lic. Antonio del Valle, Idem.

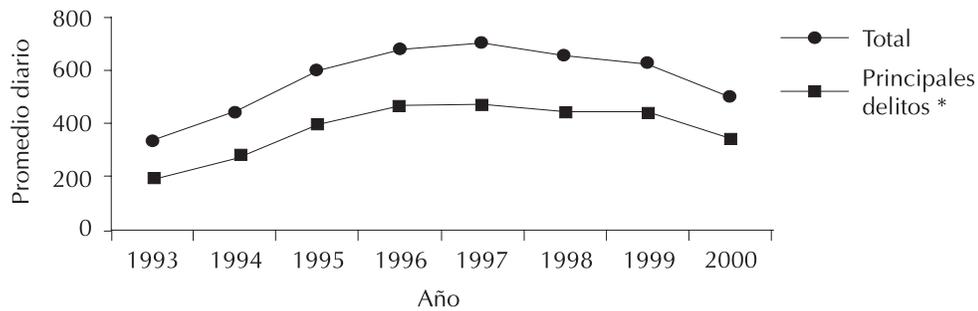
fico 1). A fin de saber el grado de confianza de estos datos, nos tenemos que remitir a la *cifra negra*, es decir, a la cantidad de delitos que por múltiples razones no se denuncian y por tanto, no es posible contabilizarlos.

Un estudio sobre victimización señala que las principales causas de la no denuncia, en orden de importancia, son: temor a represalias, por desconfianza en las autoridades, pérdida de tiempo implicado en la denuncia, por

Cuadro 1							
Año	Total Promedio diario	Principales delitos	Robo a transeúntes	Robo a casa habitación	Robo a negocio	Robo a transporte	Robo a vehículos
1993	336.35	190.72	35.48	14.84	32.96	14.24	52.95
1994	442.45	261.16	46.1	15.08	41.27	28353	80.39
1995	598.9	401.73	64.47	21.22	54.42	48.64	154.79
1996	679.14	461.7	80.32	23.79	56.28	78.11	156.1
1997	700.09	465.43	93.89	23.43	20.9	63.25	160.22
1998	651.51	441.62	117.05	22.98	46.26	53.2	129.07
1999	622.5	437.72	135.6	22.53	41.3	43.94	122.67
2000	496.25	345.81	71.09	17.55	34.7	34.13	123.31

*Robos a transeúntes, a casa habitación, a transporte, a vehículos, lesiones dolosas, homicidio doloso y violación.

Gráfica 1
Incidencia delictiva en el D.F.



evitar ser objeto de chantaje o corrupción y, por último, por considerar el daño irrelevante.¹⁵ De otro lado, si sumamos los delitos no denunciados, con aquéllos que no se castigan, se calcula una cifra negra del 96% en la ciudad de México.¹⁶

Haciendo abstracción del sesgo que representa la cifra negra, la ciudadanía no percibe una reducción significativa de la inseguridad. Un estudio realizado por Sestra¹⁷ sobre percepción ciudadana de la inseguridad en la ciudad de México, señala como problemas más graves de la comunidad la violencia, la delincuencia y la inseguridad. También este estudio revela que uno de los motivos de este problema está asociado a la desconfianza que tiene la comunidad en la policía y las autoridades. Dado que la inseguridad es también una apreciación subjetiva, el mismo estudio señala que la mayoría de los entrevistados identifican la inseguridad con el ascenso de la delincuencia y no tanto a otro tipo de riesgos. La delegación Iztapalapa, Alvaro Obregón, Cuajimalpa y Magdalena Contreras son las delegaciones que muestran mayor sensación de inseguridad.¹⁸ De otra parte, la ciudadanía percibe que los índices delictivos van en aumento en las zonas oriente y centro de la ciudad de México, mientras que en la zona sur-oriente, el 53% de la población entrevistada percibe que la situación delictiva sigue igual.

Otro estudio de la Unidad de Violencia Social del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM¹⁹ corrobora las tendencias anteriores. Más del 70% de entrevistados indicaron no haber denunciado el delito, debido principalmente a que se considera una pérdida de tiempo (25%), se tiene poca confianza en las

autoridades (15%) y se consideraba que el monto del delito no ameritaba su denuncia (15%) así como por no contar con las pruebas correspondientes, entre otras causas. También se detecta que las principales causas del incremento de la delincuencia se relaciona con falta de empleo y vigilancia, en la perspectiva del delincuente común, que con factores de la delincuencia organizada (armas, drogas, corrupción, etc.)

Esto señala dos situaciones: no existe una cultura de la denuncia, por lo que explica la alta tasa de impunidad y, al mismo tiempo, no existe confianza en los órganos de procuración de justicia, lo que redundará, a su vez, en delitos no denunciados, y por tanto no perseguidos. Así, el reporte estadístico pareciera un juego: si se promueve la denuncia ciudadana, los índices reconocidos oficialmente aumentarían en razón de la reducción de la *cifra negra*; empero, no es posible distinguir entre el aumento de la denuncia y el incremento de la criminalidad.

Los Comités Ciudadanos para la Prevención del Delito

La participación ciudadana se constituyó en uno de los principales ejes de la política de los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y jugó un destacado papel en materia de seguridad pública. Como se mencionó, en el Programa de Trabajo 1998-2000 se concede especial atención a *la integración de la comunidad y servicio a ella, procurando mayor eficacia de la autoridad con un servicio oportuno ahí en donde se comete el delito*: acciones de seguridad en las escuelas; combate a la distribución de drogas, prevención de la delincuencia juvenil y mejoramiento de los servicios que presta el Ministerio Público lo que se llama *reestructuración de la barandilla* (PGJDF, Programa de Trabajo 1998-2000 en materia de Seguridad Pública).

Siguiendo la pista de los Comités de Seguridad Pública del D.F. se crea la Coordinación del Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, que tiene entre otras funciones instalar los *Comités de Seguridad Pública* en todas las delegaciones u formular subpro-

¹⁵ Arroyo, Mario, "Medir la delincuencia. La cifra negra y las encuestas de victimización" en *Revista Urbana*, año 1 núm. 3, noviembre de 1998. Seguridad Pública. Perspectivas para el futuro de las Metrópolis, estado de México.

¹⁶ Tenorio, Fernando *Cultura, Sistema Penal y Criminalidad*, Vol. 1, Ed. Miguel Angel Porrúa, Colección Política y Derecho, Ciudades Seguras. México, 2000.

¹⁷ Servicios de Tecnología e Información Estratégica, en *Revista Fundación* núm. 10, junio de 2000, México.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Realizada en julio del año 2000 y aplicada a 4,617 viviendas en la República Mexicana.

gramas específicos para atender las necesidades de cada zona e intenta vincular las acciones del la PGJDF con los vecinos y las autoridades delegacionales. La novedad es que en el gobierno de Cárdenas-Robles se incorporan además los jueces cívicos de cada Delegación, el Subdelegado de la Policía Judicial y representantes de la Asamblea Legislativa del D.F.

De otro lado, se reconoce que

...todos los integrantes del comité tendrán voz y voto para definir y proponer los programas locales de seguridad y operarán como instancias colegiadas de consulta y participación ciudadana. Entre sus facultades se encuentran las de: proponer a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) las acciones a emprender para prevenir la comisión de delitos y su impunidad; emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del programa delegacional de seguridad pública y valorar la ejecución del mismo; informar sobre las zonas que tengan mayor índice de delincuencia y verificar que el patrullaje se verifique en los términos acordados con las autoridades, así como proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas que formule la ciudadanía contra abusos y actuaciones de servidores públicos, encargados de la seguridad y la procuración de justicia.²⁰

Los *Comités Ciudadanos para la Prevención del Delito* constituyen la figura de participación que promueve el GDF y que depende de los ya constituidos Comités Delegacionales de Seguridad Pública, con la finalidad de buscar el contacto directo con la ciudadanía. Estos comités se integran por representantes de las autoridades delegacionales y los representantes de colonias, barrios y unidades habitacionales. Se promueve el vínculo también con las escuelas²¹ (Subcomités de Seguridad Esco-

lar), a través del Programa *Jóvenes Organizados contra la Violencia*. Si bien se pone mayor atención a los jóvenes de nivel medio y medio superior, por mostrar mayor propensión al consumo de drogas y a delinquir, este programa atiende población de preescolar y educación básica.

La principal tarea de estos comités es la gestión urbana en general, la vigilancia y la Seguridad Pública, ante la autoridad Delegacional correspondiente (Servicios Urbanos, Obra Pública, desasolve, luminarias y en el caso de Seguridad Pública con el Subdelegado encargado de la materia). Se pretende que estos comités operen como figuras ciudadanas, no partidistas, y en consonancia a lo dispuesto en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Artículo 80), a Ley Orgánica de la Administración Pública del DF., Ley de Condóminos en caso de Unidades Habitacionales, etc.

La línea estratégica de estos comités es la de construir una cultura de la prevención y de la denuncia ciudadana²² y mayor vínculo con la Sociedad Civil: ONG, Asociaciones de Residentes, algunos casos con Asociaciones Civiles o gremiales preexistentes, en donde estos esquemas entran de manera natural, Cámaras Industriales, de Comercio, Banqueros, Clubes de Leones, de Rotarios y con la población abierta, no organizada. Los Comités de Seguridad Pública integran a su vez Subcomités por Subdelegaciones Territoriales, lo cual permite un mayor conocimiento de la problemática en ámbitos de actuación locales y cierta autonomía, pues están pensados como formas de organización autogestivas. Recordemos que con la Ley de Participación Ciudadana se crearon formalmente los Comités Vecinales que tienen una Comisión de Seguridad Pública (Artículo 80 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal), los cuales ascienden actualmente a 1,352 en correspondencia con el número de unidades territoriales con las que cuenta el Distrito Federal.²³ Los Comités de Prevención del De-

²⁰ Sánchez Mejorada, Cristina, *Seguridad Pública en el Distrito Federal. Balance de las Acciones*, inédito, México 2000.

²¹ Cabe destacar que en este caso se presenta una coordinación interinstitucional: PGR, PGJDF, SEP, Secretaría de Salud, Centros de Integración Juvenil y ONG especializadas en atención a la juventud.

²² Se abren teléfonos para atender denuncias ciudadanas.

²³ Comprenden colonias, barrios y unidades habitacionales.

lito que hasta hoy se han constituido formalmente se calculan entre 800 y 850.²⁴ Actualmente este Comité participa en la elaboración del Programa Integral de Prevención del Delito que regirá durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006).

La participación ciudadana: modalidades y perspectivas

Aunque los comités de seguridad pública han quedado formalmente establecidos en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, a la fecha no se ha realizado un balance que nos permita medir el avance que han tenido en la materia. En esta parte se analizan algunas tendencias que han tomado los comités y otras formas de participación ciudadana, sus avances y la problemática que enfrentan, partiendo del análisis de algunas experiencias representativas en las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc.

Benito Juárez

La delegación Benito Juárez presenta altos índices delictivos y en ella predomina la población de estratos socioeconómicos medios con un nivel educativo e ingresos altos respecto al promedio del Distrito Federal. Además en el territorio de esta delegación se encuentra un número importante de equipamientos (educativos, salud, cultura y recreación), oficinas federales, sedes corporativas, que atraen diariamente a más de un millón de personas.²⁵

En esta delegación se han presentado altos índices delictivos asociados principalmente con robo (70.2%) a transeúntes, comercios y casa habitación.²⁶ La inseguridad presente en esta delegación obligó a principios de los noventa a establecer mecanismos de vinculación entre autoridades y vecinos para formar el Co-

²⁴ Entrevista a Hipólito Antonio Hernández, Coordinador de la Comisión de Representación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública, GDF.

²⁵ Zicardi, Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, Ed. Miguel Ángel Porrúa- IIE-UNAM., México, 1998.

²⁶ INEGI, 1998, *Cuaderno Estadístico Delegacional*.

mité de Seguridad Pública el cual quedo instalado en 1990 bajo el nombre de "Seguridad entre Todos, Seguridad Pública con Participación Vecinal".²⁷ Este programa se convirtió en el prototipo de una visión de seguridad pública preventiva, al grado que del balance de esta experiencia se elaboraron las bases de la iniciativa de Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual fue aprobada en 1993 y posteriormente aplicada al resto de las delegaciones del Distrito Federal.

En general, se observa que los estratos de ingresos medios que habitan zonas residenciales consolidadas (en particular las colonias Del Valle, Nápoles, Florida y Narvarte) presentan mayor grado de respuesta al problema de la criminalidad e inseguridad públicas, ya que se organizan en asociaciones vecinales por iniciativa propia, cuentan con autonomía y tienen una infraestructura de seguridad que financian de acuerdo a sus propios recursos (sistemas de alarmas, servicios privados de seguridad, casetas de vigilancia por calle, etc.) en acuerdo con las autoridades respectivas.

En las zonas residenciales de altos ingresos, prácticamente se ha privatizado el servicio de seguridad y opera con dispositivos de alta tecnología como chapas y rejas electromagnéticas, sistemas de alarma, uso de sistemas satelitales, casetas de vigilancia, policías de seguridad privada entre otros.²⁸

Las principales demandas de las organizaciones ciudadanas de estos niveles están directamente relacionadas con la seguridad pública (mayor vigilancia policiaca, patrullas, rondines en zonas de patrullaje y cierre de calles), pero también se demandan servicios urbanos (alumbrado público, limpieza de calles, desazolve de la red de drenaje, poda de árboles y en general imagen urbana). Además es

²⁷ Sánchez Mejorada, Cristina "La Sociedad Civil entre lo Público y lo Privado. Gestión y Ciudadanía en el D.F." en *Sociológica* núm. 22, mayo-agosto de 1993, UAM Azcapotzalco, México.

²⁸ La industria privada del control del delito en la Ciudad de México esta constituida por un total de 612 empresas privadas de seguridad, sin considerar a la Policía Auxiliar y a la Bancaria e Industrial, que enunciadas como policía complementaria de la preventiva, se desenvuelven privadamente, contando con un poco más de 50 mil elementos entre ambas. (Tenorio, Fernando, Op. cit.

notoria la participación de comerciantes organizados, cámaras empresariales y de organizaciones sin fines de lucro.²⁹

En el ámbito de las colonias de clase media el funcionamiento de los comités ha sido relativamente exitoso considerando la participación que han motivado entre los residentes. Destaca por ejemplo, la integración de fondos vecinales para constituir un fideicomiso con las autoridades destinado a la compra de equipo, patrullas y para otorgar estímulos a los policías por su desempeño.³⁰

Sin embargo, a pesar de estas acciones, aún no se ha logrado abatir los índices delictivos. Por ejemplo se reporta que a principios de año la delegación Benito Juárez era la segunda demarcación en robo de vehículos después de Iztapalapa.³¹ Otra dificultad estriba en la propia centralización de la policía, ya que esto impedía una relación más directa entre los ciudadanos y los mandos policiacos y que los vecinos observan como ineficiente.

Lo que es interesante señalar en este caso es que un servicio público tiende hacia la privatización por vía de los hechos. Esto es, debido a que existe presión por parte de estos colonos con las autoridades, entonces tienden a atenderlas con mayor prontitud y además tienden a contribuir en el pago de un servicio que es originalmente público. Converge también que es en estas áreas donde tienen mayor actividad las empresas de seguridad privada, en especial para el resguardo de empresas, centros comerciales, bancos y servicios diversos.³²

Delegación Cuauhtémoc

En la Cuauhtémoc, que es también es una delegación central, se caracteriza por predominar en ella las actividades terciarias y por una mayor heterogeneidad en la conformación de la población residente, así como una estructu-

²⁹ Destacan por ejemplo, los clubes de servicio, como los Rotarios y de Leones.

³⁰ Véase por ejemplo, documentos del Movimiento Provecino, en la Colonia Nápoles, Delegación B. Juárez: www.provecino.org.mx

³¹ *Reforma*, 01 de junio de 2000.

³² *La Jornada*, 23 de julio de 2000.

ra urbana fragmentada, en la que se localizan barrios de antigua tradición. Hacia el poniente y sur destaca la población de ingresos medios, mientras al norte y oriente predominan las colonias populares. La diversidad social implicada en este tipo de estructura urbana define por un lado, una relación funcional entre zonas productoras y zonas de atracción de delincuentes; por otro lado, actitudes y respuestas diferenciadas de la ciudadanía ante el problema delictivo.

En esta delegación se concentra la mayor parte de los servicios públicos y privados, así como oficinas de gobierno públicas, tanto federales como locales, así como privadas y sociales. En el perímetro de la delegación se encuentran 31,177 establecimientos comerciales, 885 empresas financieras, inmobiliarias y de alquiler, así como 22,388 empresas de ser-

Fe de erratas

El artículo "Iglesia católica y poder. Una agenda de investigación pendiente", firmado por la Dra. Nora Pérez Rayón y publicado en nuestro número anterior, debió haber concluido en la página 86. Por razones ajenas a esta redacción, tanto los disquettes como los originales enviados por la autora contenían una serie de notas preliminares en las que se hacía uso de textos de diversos autores (R. Blancarte, J. Meyer, J. González Schmall, etc.) sin las referencias bibliográficas correspondientes.

vicios como restaurantes, hoteles, educativos, médicos, profesionales, técnicos, de reparación y especializados. A estos se les agrega un total de 5,128 empresas manufactureras.³³

Por esta razón a esta delegación acuden diariamente cerca de 3 millones de personas para realizar actividades de trabajo, educativas, comerciales, culturales y otras. Aunque su población actual es de 515 mil habitantes,³⁴ en esta delegación se presentan los más altos índices delictivos. En efecto, la concentración de delitos en la delegación señala que cerca del 18.8% del total de delitos registrados en el Distrito Federal se cometen en esta.³⁵ En contraste, al interior de la delegación existen colonias con mayor nivel conflictivo, entre las que destacan, Centro, Roma, Guerrero, Morelos (Tepito) y Doctores.

Se trata de áreas que tienden a despoarse, en las que el uso de suelo residencial se ha reducido notablemente, concentrando diversas actividades económicas, principalmente terciarias, receptoras de grandes contingentes de población flotante (no residente); en general cuando se trata de población no residente, no denuncia cuando ha sido víctima de algún delito, sobre todo cuando se trata de robo a transeúnte y/o robo de autopartes. Por ejemplo, las zonas comerciales y de servicios, muestran una gran cantidad de delitos (principalmente patrimoniales) que no se denuncian. Según un estudio realizado con sus agremiados, la Cámara Nacional de Comercio calcula que la *cifra negra* es del 35% excepto cuando se trata de los robos de bienes asegurados.

Un estudio realizado en dos colonias con altos índices de inseguridad, la Guerrero y Roma Norte, indica que la participación vecinal disminuye, ya que menos del 7% de entrevistados participan en el Comité Vecinal.³⁶ Por otra parte, también es significativo que la mayor parte de los entrevistados desconocen a los miembros del Comité de Seguridad de la colo-

nia, así como los planes o propuestas implementados por las autoridades. En consecuencia, se tiende a recurrir en mayor medida a prácticas de autodefensa a través de la portación de armas punzocortantes o de fuego para evitar los atracos, y en casos extremos, para hacer justicia por propia mano, lo que redundará en mayor violencia.

A su vez, en este estudio se manifestó que el problema de la seguridad pública podría atacarse de mejor manera si existieran más vínculos entre vecinos y la policía, aunque uno de los obstáculos principales a vencer sería la propia forma en que operan los cuerpos policiacos, especialmente por la corrupción. En el caso de las colonias populares sucede que la organización vecinal encubre y tolera al delincuente, ya que algunos son vecinos, amigos o familiares a quienes se les protege o no se les denuncia por temor a represalias, lo que inhibe la denuncia ciudadana. En este sentido, las autoridades han puesto en práctica la denuncia anónima en algunas de estas colonias conflictivas (Morelos, Anáhuac, Atlampa, Buenos Aires), y se comienza a tener algunos resultados, aunque son escasos aún para una evaluación.³⁷

Cabe mencionar el caso de Tepito, por el gran impacto que causa dentro de la opinión pública y por tratarse de un barrio con alto grado de especialización delictiva que ha sido objeto de diversos operativos policiacos. No interesa para el objetivo de este análisis detallar la crónica de las acciones dirigidas a esta zona, nos interesa más bien resaltar el sentido inverso de la participación ciudadana: la protección que brindan las redes de residentes y comerciantes ante la amenaza que representan los operativos policiacos, tal y como quedó demostrado en los operativos realizados el 17 de octubre y el 8 de noviembre de 2000. Estos operativos tuvieron por objetivo no solo el decomiso de mercancía de procedencia ilegal, sino también capturar uno de los líderes que controla la comercialización de cocaína, productos robados y venta de tarjetas de crédito apócrifas. Mediante una orden de cateo, se procede al decomiso de mercancía, ante lo cual, vecinos y comerciantes se agrupan para

³³ INEGI, 1993, *Cuaderno Estadístico Delegacional*.

³⁴ INEGI, 2000, *Censo de Población y Vivienda*.

³⁵ INEGI, 1993, *Idem*.

³⁶ Jiménez, Ma. Del Socorro, *Seguridad Pública y Participación ciudadana. Estudio de Caso en los Subprogramas de Seguridad Pública en las colonias Guerrero y Roma Norte de la Delegación Cuauhtémoc*, Tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, México, 1999.

³⁷ Entrevista con Lic. Hipólito Antonio Hernández, Coordinador de los Comités Ciudadanos de Prevención del Delito en el D.F.



FOTO: MARIO PALACIOS

impedir el traslado de la mercancía, tornándose muy violenta esta situación, a tal grado que la policía se retira.

Con el retiro de la policía, el barrio queda desprotegido, a merced de los delincuentes que se organizan rápidamente para parar automovilistas y transportistas y despojarlos de sus pertenencias y mercancía. Fue necesaria la actuación de un grupo policiaco especial (Grupo Especial de Reacción Inmediata), del Cuerpo de Granaderos, la Policía Montada, además del despliegue de 200 patrullas en la zona.

Por otro lado, es cada vez más frecuente la actuación ciudadana para “hacerse justicia por mano propia”³⁸ que también representa

³⁸ Un ejemplo muy claro, es el intento de linchamiento de un automovilista que, al tratar de cruzar una manifestación del Frente Popular Francisco Villa, atropelló y causó la muerte de un niño de 5 años de edad, el día 23 de noviembre de 2000.

una respuesta violenta ante la impunidad e ineficiencia policiaca.

Reflexiones finales

De los aspectos señalados, se deduce que la propia estructura urbana imprime características muy específicas a la participación ciudadana. Las zonas habitadas por clase media, con una composición social más homogénea e ilustrada, tiende a demandar ante las autoridades una mayor calidad de vida que tiene que ver con mayor dotación de infraestructura y servicios básicos, demandan más seguridad pública, y colaboran con las autoridades. En ocasiones, si la respuesta no es oportuna o deficiente, asumen ciertos costos en equipo, patrullas o estímulos, o bien recurren al mercado en la contratación de la seguridad privada, en la instalación de alarmas o al cierre de calles.

En contraste, existen barrios que sirven de soporte territorial para la comisión delictiva, en cuyo caso, la participación y denuncia ciudadana es escasa, o bien, apunta en sentido inverso: tolera y encubre al delincuente.

Evidentemente no se puede generalizar, sino marcar como grandes tendencias los efectos anteriores, mismos que tienen que analizarse a profundidad con estudios de caso. La privatización de los espacios públicos,³⁹ la exclusión social y la intolerancia son elementos, que además de los conocidos problemas de ineficacia y corrupción policiaca, falta de aplicación de las leyes, contribuyen a desalentar la participación ciudadana. En general se observa que el grado de consolidación de los comités y el grado de respuesta ciudadana ante estos llamados a la participación dependen de varios aspectos:

³⁹ Por ejemplo, los centros comerciales, las áreas recreativas y lúdicas, cierre de calles, cierre de unidades habitacionales, etcétera.

- a) De la actuación de las autoridades locales, sobre todo el cuerpo policiaco y personal de Ministerio Público, pues de ello depende la *cifra negra*, la impunidad y la confianza que tengan los residentes para coordinar acciones con ellas. A lo anterior se añade además las políticas y programas implementados que, regularmente, carecen de continuidad, de la apertura de canales institucionales para la participación ciudadana y de disminuir los índices de corrupción.
- b) De la configuración territorial urbana pues de ello depende la relación entre los lugares en donde operan los delincuentes y los lugares donde éstos residen, la especialización de algunos barrios que operan como una estructura funcional de organización territorial, en delitos como robo y venta de autopartes, tráfico de drogas, tráfico de armas, venta de artículos *piratas*, etc. En estos casos, algunos vecinos tejen redes de protección para los delincuentes, pues están involucrados de manera directa o indirecta. La ciudadanía que no participa en estas redes delictivas, se refugia en el silencio y la no participación, por temor a las represalias.
- c) Del estrato socioeconómico de los residentes. En general las colonias residenciales de ingresos medios tienen mayor grado de respuesta y motivos para participar; las colonias populares se consideran más bien proveedoras de delincuentes y en sí mismos son barrios de mayor peligrosidad por el gran deterioro urbano, mientras que las colonias de altos ingresos se procuran su propia seguridad privada.
- d) Del tipo de actividad económica que se realiza pues zonas comerciales o bancarias constituyen lugares de operación de los delincuentes, pero como a estas zonas acude diariamente población flotante (proveniente de otras colonias o delegaciones) y no son de uso residencial, la acción de los comités no procede.
- e) De la percepción ciudadana, ya que la sensación de inseguridad promueve acciones en pro o en contra de la participa-

ción amplia y efectiva a través de los comités. En efecto, esta situación redundante en que la población tiende a aislarse de los espacios públicos y por esto tiende a perderse la cohesión social: se individualizan los problemas de seguridad y se evita el contacto entre los grupos sociales, lo que finalmente repercute en una mayor inseguridad.

Los grandes retos a vencer por el nuevo gobierno en el Distrito Federal, y el sentido que debe tomar la participación ciudadana son: combatir en espacios locales (barrios y colonias) la cultura de solapamiento, de encubrimiento, de no denuncia, de indiferencia, que actúa en detrimento de la cultura de la denuncia y participación preventiva ciudadana.

1. Fomentar la identidad, el arraigo territorial y el sentido de pertenencia de la ciudadanía respecto a su barrio.
2. Resolver los conflictos con los cuerpos policiacos, pues aunque el combate a la corrupción de los mismos pasa inevitablemente por las reacciones violentas de los elementos de la policía auxiliar (costos del combate a la corrupción). Ante la opinión pública, en la que los medios de comunicación tienen un papel de fomentar el sentimiento de inseguridad, se presenta como la incapacidad del gobierno para mantener el orden y afecta la credibilidad en las autoridades.
3. Fortalecer las medidas de prevención del delito, tales como los programas para jóvenes, en las escuelas, en los Centros de Integración Juvenil. Es necesario redefinir las funciones de las instituciones preventivas del delito, pues éstas actúan en un marco judicial aún cuando la prevención del delito, como problema eminentemente social, debe ser atendido por instituciones encargadas de política social, por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, deben fungir como instancias de prevención del delito. En consecuencia, es necesario integrar las políticas sociales y asistenciales para prevenir el delito.