

EL
103

Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual



medio ambiente y globalización
salud y violencia
orden y caos
economía

ISSN 0186-1840
septiembre-octubre, 2000
año 17, \$ 35.00

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Crea abierta al tiempo
Azcapotzalco



Orden y caos. Transición política o pertenencia obligada. El caso de México

Miriam Alfie C.*

Luis H. Méndez B.*

Orden y desorden. Orden y caos. Vínculo indivisible, relación compleja y contradictoria. Correspondencia vital que impulsa el cambio: lo invariable, una ilusión; lo inalterable, una quimera; un despropósito lo fijo. Lo estático un engaño; lo indestructible un espejismo; lo eterno, una ficción. No existen equilibrios sociales que perduren por siempre: permanencias imperecederas. Orden y desorden. Orden y caos. Reciprocidad trascendente que presiona el movimiento, mudanza necesaria. Inagotable fuente de crisis, vicisitudes varias, alteraciones recurrentes, inquietantes trastornos, panoramas inciertos que, de muy diversas formas, concluyen en una nueva estabilidad siempre contingente, irregular, catastrófica; siempre en rumbo a una nueva y perturbadora transformación.

Murió mi eternidad y estoy velándola.

César Vallejo

Hace tiempo, dos décadas al menos, se insiste en hacernos ver cómo el país vive una transición política que, paulatinamente y no sin tropiezos, adquiere la forma de una transición a la democracia. Democracia electoral limitada pero suficiente, se piensa, para arribar a un nuevo régimen no autoritario. Periodo coyuntural, se dice, marcado por el signo de la incertidumbre. Paréntesis histórico preocupado por resolver la contradicción establecida entre un orden nacionalista-revolucionario que no acaba de morir, y un nuevo orden, neoliberal le llaman, que no termina por nacer. Veinte años de amenazantes contingencias económicas y políticas no resuel-

tas que, de tanto esperar concluyan, terminaron por edificar, más que un tiempo de transición, un nuevo orden que, sin pudor, muestra lo que históricamente todo orden ocultó: el desorden que le da vida, el caos que destruye, que elimina pero que termina por impulsar el movimiento a lo nuevo.

Por años aprendimos que la transición, aun y cuando exista la posibilidad de que concluya en otro régimen autoritario, tenía como objetivo prioritario la construcción de una democracia política procedimental, orientada a consolidar procesos electorales aceptados y creíbles que garantizaran, a través del voto individual, la constitución de poderes políticos socialmente legitimados. Sin embargo, entendimos también que, más que la ambición

* Profesores investigadores, Departamento de Sociología, UAM-A.

democrática —incluso sobre de ella—, el proceso de transición obedecía a una exigencia económica: apresurar en los países de modernización tardía el impulso a los procesos de globalización que imponía el nuevo orden internacional. Y más todavía, percibimos que el tan mentado proceso de transición, bien podía ser considerado como un orden constituido, eliminando así el engañoso sentido de circunstancia o de interrupción histórica con el que se le había venido calificando.

Orden y desorden

En otro lugar establecimos que, por orden, vamos a entender la coherencia institucional de una formación social específica que define una particular forma de Estado. Nos referíamos en concreto a una totalidad social organizada que, en un espacio y en un tiempo determinado, comprende un particular patrón de acumulación de capital, una ideología que justifica y legitima el ejercicio del poder, unas políticas explícitas de gobierno —expresadas en leyes, reglamentos y programas— que permiten aplicar el proyecto de nación construido, y un conjunto de reglas políticas, escritas o no, y generalmente aceptadas, que facilitan la relación Estado-sociedad a través de distintivas formas de representación social.¹

Siendo el orden, decíamos, la expresión coherente de un Estado, su manifestación institucional tendría que ser el régimen, entendido como el conjunto de instituciones públicas y privadas que responden a una idea de organización social, a un muy determinado modelo de relación entre lo económico y lo político al que comúnmente se denomina forma de Estado;² régimen que alcanzaría su más alto grado de concreción en la acción política de un gobierno espacial y temporalmente determinado.

¹ Miriam Alfie C. Y Luis H. Méndez B, “Orden y Centro Oculto del Poder en México”, Capítulo 3 de Luis H. Méndez B. (coordinador), *Poder, Ideología y Respuesta Social en México (1982-1996)*, Colección Libros de El Cotidiano, UAM-A-EÓN Editores, pp. 119-122.

² El concepto de Forma de Estado, lo tomamos de: Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1972.

Por definición, aceptábamos, todo orden se pretende estático, inamovible y, por tanto, tendrá, más allá del discurso ideológico construido desde el poder, un marcado carácter conservador. Es un concepto, expresamos, propio de los nuevos tiempos del neoliberalismo imperante como modelo de sociedad; es un término que por principio niega la posibilidad de ruptura histórica o equilibrio social inestable o catastrófico que ponderan otras corrientes de pensamiento; es una concepción universalmente impuesta desde los centros internacionales que detentan el poder económico en el mundo y manipulan la política de cientos de países.

A muy grandes rasgos, sin matices, y refiriéndonos en concreto al orden neoliberal que se viene construyendo desde hace más de 20 años, se pretende hacernos creer que la sociedad es producto de un orden natural y, en consecuencia, las leyes que lo determinan siempre serán ajenas a la voluntad de los individuos. Esta vieja concepción del capitalismo liberal expresa que “...en la economía de mercado, la asignación de recursos y trabajo no tendría lugar por medio de regulaciones políticas, sino por el mismo intercambio de mercancías. En este sentido la idea de un mercado autorregulador implica no sólo una economía separada e independiente de la política, sino, a fin de cuentas, la desaparición de la política”. Así, la realidad será una materialidad preexistente a su formación social: “...la realidad social estaría estructurada por leyes de causalidad, inteligibles de manera análoga a las ciencias naturales (en consecuencia), conociendo estas regularidades, la realidad social sería calculable, o sea, controlable...(de esta manera) las afirmaciones teóricas no serían un intento de estructurar la realidad social, sino el descubrimiento de estructuras ya preexistentes”. Visto el problema desde esta perspectiva naturalista, tendríamos que aceptar que sólo existe, ha existido y existirá, en diferentes niveles de desarrollo, un solo orden que por principio nunca podrá ser transformado. Podríamos perfeccionar los mecanismos de mercado o distorsionarlos —dice Lechner—, pero nunca podrán ser modificadas las leyes del mercado.³

³ Norbert Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Complutense, 1992, p. 18 y 19.

Para nosotros, el concepto de orden es entendido de diferente manera. Por principio, en contra de esta fatalidad naturalista, hacemos notar la existencia de diversos tipos de orden; por tanto, habría que entender que todo orden es un proceso. La historia ilustra con fidelidad la inexactitud de entender la sociedad como un orden estático independiente de la acción organizada de los diversos grupos que integran la sociedad. Resulta por demás fácil demostrar que todo orden es en sí mismo contradictorio, por tanto conflictivo y siempre sujeto a la posibilidad del cambio. La aparente armonía social, que por muy diversos medios expresa, es permanentemente puesta en entredicho por los mil y un conflictos que diariamente atraviesan la sociedad, apremios

que difícilmente podrán ser autoregulados por unas leyes de mercado autónomas al quehacer político de la sociedad. Por tanto, un orden pensado como expresión de leyes naturales, sólo podrá ser concebido o bien como expresión ideologizada de una realidad social que desde el poder trata de legitimarse o, en el mejor de los casos —quizá en el peor de ellos— como una utopía.⁴

⁴ Si el *orden* es concebido como una utopía, tendríamos que entenderlo entonces como una finalidad pre-determinada del desarrollo histórico y "...al pensar el *buen orden* como un fin objetivo y una meta factible se abren las puertas al totalitarismo". Idem, p.5.

Así entendido el orden, pierde su carácter de generalidad y de rigidez que le da el concebirlo como utopía o como ideología legitimadora; pero también flexibiliza el endurecimiento de un concepto como modo de



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

producción que abarca en su totalidad histórica al sistema capitalista, dificultando con ello la percepción sobre sus readecuaciones a lo largo de su desarrollo. Consideramos que esta concepción de orden es de mucha mayor riqueza, de mayores posibilidades para el análisis inmediato de la realidad social. Desde nuestra perspectiva, el modo de producción capitalista ha creado a lo largo de su desarrollo diversas formas de orden producto de la acción política de las diferentes fuerzas que integran la sociedad. Este conjunto de

cambios cualitativos que ha sufrido el sistema capitalista en su proceso de permanencia histórica, bien pueden ser observados a través de este concepto. Y no sólo eso: a través del análisis de coyunturas y periodos, podemos registrar también las rupturas que a su interior se generan y que, inevitablemente, terminarán por transformarlo sin tener necesariamente que modificar "revolucionariamente" el modo de producción existente. En suma, lo utilizamos como una particular manera de dar cuenta de las reformas que sufre el sistema capitalista en su empeño por mantenerse como modo de producción dominante en la sociedad.

Conscientes entonces de su inestabilidad, de su inevitable cambio, de su precario equilibrio, cualquier tipo de análisis sobre el orden deberá considerar la inevitable presencia del desorden, elemento generalmente oculto—casi siempre por razones político-ideológicas— que no sólo define al orden sino que forma con él una unidad indivisible. Esto es: cuando hablamos de orden, debemos ir más allá de las estructuras, las instituciones y las permanencias; debemos considerar también, como parte definitiva del análisis, la comparecencia del movimiento y sus fluctuaciones en todo proceso social, indecisiones estructurales expresadas por lo general en momentos de irregularidad y no pocas veces de caos, componentes básicos que siempre terminan por imponerse a los entramados, aparentemente indestructibles, que construye el poder para su ilusoria inalterabilidad.

Esta dialéctica —orden-desorden— histórica y parcialmente resuelta por los mitos y sus muy particulares formas de ritual, pero también por un desarrollo científico que por siglos se obsesionó con el principio de la armonía como fin último del saber, es puesta en entredicho por el nuevo orden mundial, por las insólitas características que hoy definen a la nueva modernidad capitalista. Mientras los mitos perduran, y apoyados en la fuerza de la tradición se constituyen, o bien en resguardo de sociedades emergentes ante la embestida de una modernidad contingente y riesgosa que amenaza su vieja y hasta entonces probada estabilidad, o en instrumentos que el poder emplea para integrarlas a las nuevas exigencias que impone el orden mundial,⁵ la ciencia en su avance cambia cualitativamente su viejo discurso de cadencia universal: “...ya no intenta llegar a una visión del mundo totalmente explicativa, la visión que produce es parcial y provisoria. Se enfrenta con una realidad

⁵ “...el desorden en las sociedades de la tradición...puede traducirse en orden por el efecto de lo imaginario, lo simbólico y las prácticas ritualizadas. El poder mismo aparece como una máquina que tiene la capacidad de actuar sobre el desorden...”, Georges Balandier, *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*, Gedisa, Barcelona, España, 1999, p. 12.

incierta, con fronteras imprecisas o móviles, estudia ‘el juego de los posibles’, explora lo complejo, lo imprevisible y lo inédito. Ya no tiene la obsesión de la armonía, le da un gran lugar a la entropía y al desorden, y su argumentación, si bien enriquecida con conceptos y metáforas nuevos, descubre progresivamente sus limitaciones”.⁶

Esta inseguridad que mortifica la existencia de las grandes verdades universales, de los grandes principios y valores que edificaron durante 500 años de modernización capitalista diversas formas de orden social, todas con pretensiones de equilibrio inalterable, hoy obliga a hacer explícita la presencia dentro del orden de lo contingente, lo incierto y lo riesgoso; le impone al análisis social la obligación de atender todo aquello que favorece el desorden y alienta el movimiento: todo aquello que complica lo establecido.

Orden, desorden y modernidad

Este momento del desarrollo capitalista, este nuevo orden mundial globalizado, no puede verse desligado de un particular tiempo histórico al que de manera genérica llamamos modernidad. Así, vamos a entender modernidad como el resultado de un conjunto de procesos, siempre inacabados, no predeterminados, ni lineales, ni progresivos, que provocan una serie de cambios y transformaciones de alto riesgo y difícil calculabilidad, producto de las decisiones adoptadas en el curso histórico. Hablar entonces de modernidad, es un peculiar modo de distinguir, con un mínimo rigor, las distintas etapas de desarrollo que ha vivido la humanidad dentro del sistema capitalista, en el largo periodo de crecimiento y consolidación de la sociedad de la razón a la sociedad del riesgo, pasando por la sociedad industrial.

De manera genérica, cuando hablemos de modernización estaremos aludiendo al conjunto de procesos económicos, políticos, sociales, ideológicos y culturales que construyen una particular forma de modernidad. Es decir, la construcción de un orden mundial

⁶ Idem, p. 10.

coherente —o incoherente— que incluye valores universalizados, expansión del conocimiento, economía diversificada y compleja, mejoría visible en los índices de bienestar social de la población y renovación política, entendida como reemplazo a arcaicas formas de dominación. Sin embargo, como ya antes mencionamos, estos procesos modernizadores no son ahistóricos y mucho menos absolutos. No conducen necesariamente a una modernidad de antemano determinada. Dada la volubilidad inherente a todo proceso social, las realidades se construyen de manera cotidiana, y predecir sus resultados, es un oficio de antemano condenado al fracaso.

Así entendido el proceso de modernización, vamos a considerar que la modernidad abarca tres épocas: alta, media y baja.⁷ La alta modernidad es el momento histórico donde el orden internacional, como tendencia, fue determinado por la razón y por el individualismo moral. Su tiempo de auge fue definido por el proceso de consolidación de los estados nacionales, edificados por las revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX.

Si “...la alta modernidad había creído en el orden que la razón pone en el caos aparente del universo, la diversidad de los intereses y el desorden de las pasiones...”, la modernidad media, mejor conocida como sociedad industrial, “...colocó en el centro de su pensamiento y su organización la idea de desarrollo, al que prefirió llamar progreso”. Después de los sangrientos ajustes realizados en el orbe posteriores a la 2ª Guerra Mundial, ya no fue la razón filosófica-ética la que determinaría el nuevo orden internacional. Se impondría otro tipo de razón, que venía construyéndose desde fines del siglo pasado, apoyada ahora en la eficiencia económica capaz de imponer un desarrollo industrial sostenido y una decidida participación social a través de la intervención del Estado. Por sobre el individualismo moral, se impusieron las contradicciones propias generadas por el enfrentamiento entre las clases sociales. Hablar de sociedad civil

en esta segunda etapa de la modernidad, era casi reducirla a la contradicción capital-trabajo, a la relación fábrica-sociedad y, en lo político, al enfrentamiento burguesía-proletariado a través de las diferentes formas de representación social existentes. En un mundo donde se desarrollaba internacionalmente el capital por medio de los grandes consorcios internacionales, las formas de dominación existentes, el poder político que se imponía, jugaba al servicio de la integración y el fortalecimiento de la nación.⁸

Esta modernidad media va a perdurar hasta el segundo tercio del presente siglo, momento en que comienza a transformar su sentido el concepto de nación. Las contradicciones no resueltas en la lucha por el control de los procesos productivos y, principalmente, la lucha entre capitales por fortalecer la tendencia a la alta de la tasa de ganancia, generaron un desarrollo sin precedentes de la ciencia, la tecnología y de las formas de organización laboral. El patrón de acumulación capitalista —la sustitución de importaciones— propio del orden de la sociedad industrial, comenzará a dejar su lugar a otro modelo de acumulación, llamado secundario exportador, que al no respetar fronteras debilitará los viejos contenidos del concepto de nación en que se apoyaba el orden internacional.

Este es el momento histórico de la baja modernidad; es el tiempo en que los procesos modernizadores conducen a la globalización como fundamento de un nuevo orden internacional; es el inicio de una etapa que avanza “...hacia la completa separación y oposición de un mercado mundializado, globalizado, y nacionalismos que defienden una identidad amenazada o movilizan los recursos materiales y culturales de un país para introducirlos autoritariamente en la competencia internacional... La alianza de la modernización económica y la justicia social se deshace por doquier. Las ideologías progresistas se desintegran... la social democracia o el laborismo se agotan, y cada uno de esos países se interroga sobre la manera en que puede combinar su competitividad internacional con el mantenimiento del Estado-providencia o las garantías conquistadas por algunas categorías de la

⁷ Clasificación tomada de A. Touraine, *¿Podremos Vivir Juntos?. La Discusión Pendiente: El Destino del Hombre en la Aldea Global*, FCE, México, 1998, pp. 135-159.

⁸ Idem, p.136.

población...el desarrollismo asiático o latinoamericano se transformó en liberalismo económico bajo la presión de los mercados internacionales, el Banco Mundial o el FMI".⁹

Esta tercera etapa se distingue en lo esencial por construir un orden internacional que, por primera vez en la historia, no busca crear en la sociedad la necesidad de la estabilidad. Por el contrario, cada vez parece preocuparse más por fundar en la conciencia de los grupos sociales la idea de caos, de desorden, de desintegración. La desproporción y el aceleramiento de los intercambios mundiales se confabulan contra la vieja idea de razón, de individuo, de sociedad y de nación. Se produce una enorme tensión entre los fenómenos propios de la globalización, y los viejos resguardos inherentes a la nación, el grupo, la sociedad, el individuo, categorías todas que, sin dejar de existir, se ven subsumidas a la voluntad de los comportamientos globalizados, creando inseguridad, incertidumbre, necesidad de resistencia, en un orden que contiene como su elemento central la contingencia, el riesgo, la eventualidad, el accidente. Y no es que estos elementos no existieran en los otros dos órdenes propios de la alta modernidad y de la modernidad media, el caso es que el orden trataba de disimularlos, o disminuirlos a través de la razón, de la ética, de la moral, de la religión y de la misma idea de progreso. Ahora no: el orden contiene abiertamente la contingencia, y eso crea inseguridad y riesgo.¹⁰

La respuesta social ha sido diversa. Este despreocupado orden de la baja modernidad, que debilita instituciones y atenta contra lo social, ha llevado en ocasiones a desarrollar ciertos aspectos liberadores. La inseguridad y el riesgo obligan en ciertos momentos a desregular las normas de comportamiento y a

⁹ Idem, p. 137.

¹⁰ Al igual que Alain Touraine, tanto Anthony Giddens como Ulrich Beck o el propio Niklas Luhmann plantean una situación novedosa a nivel mundial donde los riesgos provocados por decisiones tanto públicas como privadas marcan una situación de contingencia. Distinguen entre riesgo y peligro acotando que como la modernidad implica riesgo, éste da lugar a infinidad de respuestas y acciones, en donde la idea de progreso y linealidad queda cuestionada. La realidad política es otra y los actores, identidades y problemáticas son distintas.

que individuos y grupos sociales, en su acción, se rijan menos por ritos, mitos, utopías o cualquier tipo de jerarquía política, social o religiosa, creada para ejercer la dominación o para imponer la nueva lógica globalizadora. Aunque también, y con mayor frecuencia, acontece lo contrario: en una elemental acción de defensa de su integridad cultural, las sociedades en su conjunto, los grupos, las clases o los movimientos sociales, se resisten a las intervenciones globalizadoras echando a andar los finos resortes de su tradición. Actos de resistencia en contra del desorden internacional creado por una descuidada y poderosa totalidad económica, que le impone sus condiciones al mundo. Sin embargo, nada de lo anterior invalida el siguiente hecho incuestionable y sustantivo: "El debilitamiento de los valores y las normas comunes conduce al triunfo de los más fuertes y el crecimiento de las desigualdades sociales. En los casos extremos, desaparecen el espacio público y el sistema político mismo, invadidos ya sea por una dictadura, ya por una ideología, ya por el caos engendrado por intereses privados que actúan fuera de la ley".¹¹

La baja modernidad introduce nuevos parámetros de riesgo totalmente desconocidos: riesgos producto del carácter globalizado que presentan los sistemas sociales. Así, se conectan consecuencias no pretendidas de cursos de acción con los diferentes ámbitos sociales, lo cual da pie a presentar a la sociedad moderna como riesgo, como innovación, como apertura "...que puede acabar en el cielo o en el infierno".¹²

Al ser sociedades donde el riesgo comanda el devenir, toda certeza está expuesta al cuestionamiento: el sentido de orden se cuestiona.¹³ Si bien existen infinidad de opciones, el elemento central lo constituye la contingencia. No existen verdades absolutas, ni ordenadores únicos y supremos, se presenta

¹¹ A. Touraine, op. Cit., p. 140.

¹² Véase Josexto Berian (Comp.) *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad*, Anthropos, Barcelona, 1996. J. Berian, *Op. cit.*, p. 17.

¹³ "The most corrosive message of legal history is the message of contingency" Elisabeth Mensch, citado por N. Luhmann, "La Contingencia como atributo de la Sociedad Moderna" en: J. Berian, *Op. cit.*, p. 174.

entonces el distanciamiento entre la experiencia y las expectativas, el incremento de ambivalencias, y se abren alternativas entre cooperación y conflicto, entre el consenso y el disenso. En la baja modernidad que, como nunca, engloba al planeta en su conjunto y no sólo a las sociedades modernas avanzadas, se produce una coexistencia problemática entre dos elementos inherentes a ella: la expansión de las opciones en algunos pocos espacios privilegiados donde se asientan los grandes poderes internacionales, y la expansión de los riesgos, estos sí generalizados a todo el orbe.

Las decisiones tomadas conducen a una modernidad de alto riesgo de resultados y consecuencias perversas, entre ellas el deterioro ambiental (provocado por los procesos de industrialización), la amenaza nuclear (debido a los logros científicos y técnicos y a los reacomodos geopolíticos), las crisis económicas globales (como resultado del auge del capital financiero sin fronteras y sin control). Hoy el peligro nos convierte a todos en vecinos de Chernobyl, en ciudadanos de Ucrania, en posibles víctimas del agujero de ozono y del efecto invernadero: frágiles ante crisis económicas de países lejanos, actores desencantados de los beneficios sin trabas de la ciencia en asociación con la tecnología, súbditos potenciales de la conformación de Estados globales totalitarios.

Las repercusiones que estas nuevas formas y estilos de vida recrean en el marco de una sociedad de riesgo, dan como resultado nuevas movilizaciones sociales, opciones de diferentes estilos de vida, nuevos emplazamientos de interrelaciones locales-globales, diversas formas de compromisos políticos. Sin embargo, conforme avanza esta tercera etapa de la modernidad, y muy a pesar del aparente despertar de la sociedad civil y del cúmulo de opciones alternativas que supuestamente otorga el nuevo tiempo a las sociedades, se reafirma un elemento que ha sido constante desde el inicio del sistema capitalista: la omnipresencia del poder, fundamento que conspira no sólo contra la ya de por sí fragil estructura democrática propuesta en la modernidad, sino que atenta también contra cualquier espíritu libertario que la nueva sociedad pueda crear, y limita en mucho las posibilidades de crea-

ción que, se dice, esta modernidad otorga. Y en contra de lo que comúnmente se asevera, este poder político no legal, sino oculto, enmascarado, continúa, en lo fundamental, dándole rumbo a la modernidad. Así, mientras estos poderes encubiertos fueron construyendo la sociedad industrial centrada en la producción y distribución de la riqueza de los recursos bajo una idea de progreso, la permanencia de éstos ha edificado la sociedad del riesgo que hace énfasis en la producción, distribución y división de los riesgos que conlleva la modernización industrial.

Orden-desorden, modernidad y transición.

En este amplio y contradictorio espectro de la baja modernidad, dos son los elementos concretos que lo definen: uno, arriba explicado, la globalización; otro, los procesos de transición política necesarios para la consolidación de la nueva gran totalidad económica. La exigencia mundial, dictada desde los centros de poder internacional, de transformar las formas autoritarias de dominación política en democracias electorales capaces de impulsar y fortalecer los procesos de globalización.

A partir de los años 70, algunos politólogos comenzaron a registrar los procesos que muchos países emprendieron con la intención de transformar el régimen político autoritario que sostenía a sus respectivas sociedades, y algunos de ellos aseguraron que el rumbo era hacia la democracia. Al proceso le llamaron transición, y al objetivo una particular forma de democratización social.¹⁴

¹⁴ Nos referimos en especial a los trabajos realizados por un amplio grupo de investigadores y presentados en cuatro tomos de una obra titulada *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, investigaciones que sirvieron de base a los coordinadores, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, para escribir en el tomo 4: *Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, 1988; y al trabajo de Samuel P. Huntington, *La Tercera Ola. La Democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 1994, por su claridad al definir las características formales de la democratización en el mundo.

La transición se entendió como el intervalo entre un régimen político y otro, delimitado por el inicio de un proceso de disolución del régimen autoritario y por su terminación con el establecimiento de alguna forma de democracia, o por el retorno a otra fórmula autoritaria, o con el surgimiento de una alternativa revolucionaria. En este lapso, afirman los autores, el proceso siempre estará marcado por la incertidumbre. El movimiento social creará la impresión de desorden y las reglas del juego político, producto de una agudizada lucha por el poder, nunca quedarán suficientemente definidas. En estos procesos de transición —se afirma— es prácticamente imposible determinar el comportamiento de las clases, sectores, grupos e instituciones ante determinadas alternativas. Más aún, los diversos actores involucrados en el proceso difícilmente emprenderán una acción colectiva coherente debido a la poca claridad respecto a sus intereses e ideales.¹⁵

La transición puede ser considerada entonces como el conjunto de instrumentos que diversos países escogen para inventar las reglas que les permitan caminar de un régimen autoritario a otro que, se presume, puede ser democrático; reglas que pueden ser impuestas de manera unilateral por un actor dominante o elaboradas de manera multilateral mediante convenios o pactos, sin que exista garantía alguna de que las normas acordadas se respeten a futuro. Sin embargo, afirman los teóricos de la transición, ésta no puede considerarse terminada hasta el momento en que la anormalidad ya no constituya la característica central de la vida política, cuando los actores obedezcan una serie de reglas más o menos explícitas. En suma: cuando desde el poder se impone un nuevo orden.

Incertidumbre y anormalidad, elementos que, dicen, definen los procesos de transición, nos obligan a preguntarnos si estos ingredientes contingentes y riesgosos proclives al desorden, debemos considerarlos sólo como parte definitoria de intervalos históricos que en algún momento terminan en relaciones sociales estables, o si por el contrario son expresión no ya de una pausa histórica, sino parte

integrante del nuevo orden mundial, de la nueva modernidad capitalista que se distingue precisamente por incluir de manera explícita en su movimiento al desorden, e incluso al caos, como elementos sin los cuales no puede explicarse su existencia. En suma ¿hasta dónde esos largos periodos a los cuales nos hemos acostumbrado a llamar transición política o, en el más optimista de los juicios, transición a la democracia, no son en realidad más que la expresión tercermundista del nuevo orden internacional? O lo que es lo mismo: ¿no será que transitamos hacia ningún lado? ¿no será que las condiciones inciertas que vivimos no son sino la manifestación del papel que nos toca jugar en este orden? Puede que entremos o no a la transición democrática, puede incluso que podamos alcanzarla. Sin embargo, el hecho es que las situaciones de incertidumbre y riesgo que vivimos no cambiarán con la instauración de un nuevo régimen, democrático o no. Por ello, habría que cuestionarse la validez de la aseveración de los teóricos de la transición, cuando afirman que ésta terminará al momento en que la anormalidad ya no constituya la característica central de la vida política. ¿No será que mientras no se transforme el orden mundial, seguiremos compartiendo, de manera desigual, la incertidumbre, la contingencia y el riesgo propios de la modernidad capitalista vigente?

Estamos ciertos que la sociedad ya no es lo que era, y hablamos no sólo de los países de la modernidad desarrollada, sino también de las sociedades emergentes o en transición, de las sociedades de la tradición sometidas a la prueba de las grandes transformaciones; sociedades donde, de la misma manera que en las desarrolladas, cada vez predomina más el movimiento y la incertidumbre sobre la estabilidad que prometen las estructuras institucionales. El tiempo social no es único, es variable, diverso; expresa la tensión siempre presente entre la búsqueda del equilibrio, de la conservación, y la capacidad creadora que se mueve lejos de todo lo que se pretende permanente. En este espacio y en este tiempo de la modernidad contingente y del orden global "...ciertos sectores son lentos: el de lo sagrado, lo religioso que se refiere al pasado fundante tratando de eternizarlo... el de los ordenamientos culturales y dispositivos emocionales que rigen la pertenencia a una socie-

¹⁵ O' Donnell y Schmitter, p. 17.

dad global, presentada bajo el aspecto de la nación, la etnia, el país o la comunidad política...; esos sectores constituyen espacios donde actúan los factores de la conservación... (Otros) sectores son los más rápidos en la sociedad de la modernidad: el de las ciencias y las tecnologías...; el de la comunicación de las informaciones, mensajes e imágenes en constante revolución; el de la economía, más sometido ahora a las fluctuaciones que a las imposiciones de los ciclos largos...".¹⁶

Este nerviosismo social, cada vez más extremo, esta zozobra producto de la permanente tensión que se establece entre tradición y modernidad, generan discordancias y desajustes, diferencias que, mientras más se acentúan, más engendran desequilibrios, más se agranda la sensación de desorden o crisis en el todo social. Es esta situación, no la esperanza de un régimen transformado —quién sabe qué tan democrático—, la que explica una particular disposición social a la que, inadecuadamente, se le califica como transición inadecuada porque en realidad no se transita: porque se pertenece ya a un orden mundial que asigna roles particulares de comportamiento.

"Las temporalidades de las sociedades más activas y, por lo tanto, dominantes, no son armónicas con las de las sociedades que tratan de interiorizarlas durante su búsqueda del progreso, de la reducción del retraso. Se producen entonces desajustes de origen extremo y, en consecuencia, nuevas rupturas de la continuidad. Hay una multiplicación de los lugares de inestabilidad, de las bifurcaciones posibles, de las opciones a partir de las cuales la sociedad puede tender hacia formas de orden estimadas preferibles o superiores en función de la competencia. Pero he ahí la *exasperación* contemporánea de un estado normal, producido por la conjunción de la dinámica interna (el movimiento del adentro) y externa (el movimiento resultante de las relaciones con el afuera). En toda sociedad, el orden del conjunto nunca es sino aproximativo y vulnerable, siempre inestable y, por eso mismo, es un generador de incertidumbre".¹⁷

El nuevo orden mundial globalizado, creado por la modernidad capitalista, muestra hoy como nunca para las sociedades emergentes, para las sociedades de la modernidad demorada, la desesperanzada contradicción que construye una sociedad desarrollada al imponerle al resto un conjunto de condiciones que atentan contra todo aquello que las define como conglomerado. Con estas reservas, el orden será apreciado, vivido y sentido como una aproximación amenazante que contiene lo aleatorio, lo contingente, el desorden, como elementos imprescindibles para su comprensión. La sociedad tradicional no va a decidir hacia donde quiere transitar, ni siquiera serán sus propias contradicciones internas las que habrán de impulsar este tipo de procesos: será lo externo quien establezca en esencia las condiciones, no de su tránsito, sino de su muy particular y forzada ubicación y pertenencia al orden globalizado.

México: transición o pertenencia

En este sentido consideramos, basándonos en la experiencia mexicana (que bien puede generalizarse en sus elementos centrales cuando menos al mundo latinoamericano), que el mal llamado proceso de transición en México, no surge de necesidades internas sino más bien de imposiciones externas, por tanto, corre el enorme riesgo de extraviarse por caminos autoritarios o, en el mejor de los casos, desembocar en una democracia insuficiente, tan frágil, que no sólo no responderá a las demandas de la sociedad, sino que difícilmente resistirá el embate autoritario de las élites políticas: una democracia ajena a la justicia social e incapaz por sí misma de consolidar un orden diferente al orden globalizado al que obligadamente pertenecemos.

A partir de los años 70, el mercado mundial se reestructura de manera acelerada y construye un nuevo esquema organizativo llamado globalización. El fragmentado mercado internacional, que después de la crisis del 29 le dio orden al capitalismo, la vigencia del Estado Benefactor y la oportunidad de un patrón de acumulación fundamentado en la sustitución de importaciones, comenzaron a ser desechados por un nuevo orden mundial, mal

¹⁶ Georges Balandier, op. cit., pag. 63.

¹⁷ Idem, pag. 64.



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

llamado neoliberal, decidido a impulsar un patrón de acumulación secundario exportador y, en lo ideológico, a exaltar los valores de una economía de libre mercado capaz de regular “naturalmente” el funcionamiento de la sociedad.¹⁸

Este nuevo orden, con una oferta ideológica readecuada a los tiempos de la globalización (el mercado regulador y el fin de la política) exigió, desde los centros de poder mundial, y en especial a los países del tercer mundo, ciertos esquemas de desarrollo económico neoliberal que ayudaran a consolidar los procesos mundiales de apertura a las fronteras en cada país; en lo político, se comprometió la imposición de un particular tipo de democracia y, en lo social, se obligó el irrestricto respeto a los derechos humanos. Son estos procesos los que hoy se reconocen como transición: reacomodos sociales inciertos que de muy diversas maneras impulsan tendencias liberalizadoras y/o democratizadoras impulsadas o retardadas según los resultados de la lucha establecida al interior del poder, de la sociedad civil y de la relación entre ambas esferas, pero favorecidas desde el exterior de acuerdo a las exigencias del orden mundial globalizado. Insistimos: no se transita, se pertenece obligadamente a un orden mundial, y los procesos que se viven buscan consolidarlo. Muchas cosas pueden cambiar, pero aquellas que definen substancialmente el orden mundial, permanecerán inalterables mientras éste se encuentre vigente. Con democracia o sin ella,

¹⁸ La tesis central del neoliberalismo económico establece que es la libre interacción de los agentes económicos el medio oportuno y eficaz para alcanzar el progreso económico; partiendo de este postulado, se concluye “...que cualquier forma de intervención gubernamental en la economía debe necesariamente de fracasar. En el ámbito social existen leyes ‘naturales’ que tarde o temprano funcionarán, independientemente que el hombre intente modificar sus tendencias y en el corto plazo lo logre. El individualismo metodológico como método apropiado para el estudio de la economía, implica el reconocimiento de que únicamente la persona... y no las entidades abstractas como ‘clase social’, ‘Estado’, ‘sociedad’, decide y actúa, consume, ahorra e invierte”. Ver Arturo Damm Arnal, “Neoliberalismo: ¿utopía o proyecto?” en: *El Pensamiento Austriaco en el Exilio*, UAM-A, México, 1994.

la apertura comercial continuará, los procesos productivos seguirán internacionalizándose, los medios de comunicación se consolidarán como el nuevo intelectual orgánico de la modernidad, el Estado nacional proseguirá perdiendo fuerza y se fortalecerán los poderes ocultos que ejercen la dominación al margen de la formalidad democrática. En suma: se mantendrá inalterable y desigual el carácter contingente, riesgoso e incierto propio de la sociedad en el actual momento de modernidad capitalista.

Hoy vive México el más importante de los procesos políticos en este tiempo de su puesta transición. El 2 de julio de este año 2000, las elecciones por la presidencia de la República, varias gubernaturas, municipios y legislaturas, expresarán hasta qué punto se fortalecerá en el país este particular tipo de democracia política-electoral limitada a la competencia entre partidos y sostenida exclusivamente por el voto ciudadano. De tener éxito la jornada electoral ¿cuáles serían en esencia los cambios que podría observar el país? ¿hasta dónde será posible que el nuevo poder político cumpla con sus promesas de campaña sin contravenir las obligaciones que la nación ha adquirido con los poderes que manejan el orden económico mundial? Por supuesto, en caso de ganar el PRI, cualquier tipo de interrogante carecería de sentido. En lo esencial, el proyecto económico impulsado desde hace casi dos décadas seguiría vigente en perjuicio de las grandes mayorías empobrecidas establecidas en este espacio geográfico al que, todavía, llamamos México; y en lo que respecta a una real reforma del Estado, seguiríamos en espera de una apertura que nunca será completa; el presidencialismo metaconstitucional, el control corporativo, la corrupción y el clientelismo, aunque disimulados y disminuidos, continuarían siendo parte del ejercicio político del poder.

Si la victoria se inclinara por el PAN, observaríamos el hecho insólito de ver por primera vez al PRI fuera del poder central; acontecimiento, sin duda, de enorme trascendencia política, capaz incluso de instaurar por primera vez la democracia en México. Sin embargo, esta restringida democracia electoral, esta cohibida forma de concebirla como un conjunto de procedimientos técnico-administrativos, poco podrá hacer para cambiar los

ordenamientos que desde el exterior nos obligan a sostener una particular política económica no dispuesta a resolver de raíz los graves problemas que aquejan a las mayorías. Poco hará el nuevo poder para transformar los perfiles que la nueva modernidad capitalista le dibujó al país. ¿Y entonces? Los poderes formales en México habrán sido elegidos democráticamente y serán legítimos. Hecho cierto que, por desgracia, no basta para nulificar en beneficio de la sociedad los poderes ocultos enraizados en las corporaciones internacionales, en las extendidas —y a veces siniestras— redes privadas que deciden, casi al margen de los poderes formales —democráticamente elegidos— el destino del mundo. Escasas serán las transformaciones que podamos ver en cuanto a política económica; la política social continuará restringida y sujeta a su carácter asistencial; el sector empresarial exportador se verá fortalecido, lo mismo que la ideología conservadora que hoy hacen suya amplios sectores sociales generalmente ubicados en los centros urbanos y, por supuesto, ni la política ni la economía ni la vida social abandonarán el sesgo de contingencia, incertidumbre y riesgo que desde hace más de 20 años define a la formación social mexicana.

Si la balanza electoral se inclinara por el PRD (basándonos sólo en un discurso que para la desgracia de su causa ha venido desgastándose) observaríamos cuestiones significativas que podrían distinguir a este potencial gobierno de las otras dos posibilidades existentes. Hablamos en especial de un gobierno que por primera vez en nuestra historia estableciera una cruzada, quizá definitiva, en contra de la corrupción. Por lo demás, presenciaríamos una lucha de incierto desenlace: lograr, por un lado, quitarle a la política social su carácter asistencial y devolverle su olvidado símbolo de justicia social; por el otro, intentar flexibilizar la rígida concepción de democracia que hoy se impone, quitarle sus rasgos excluyentes, procurar que su acción se extienda a los abandonados espacios de la sociedad y la economía. Sin embargo, el cambio en cuanto a política económica, estaría falto de trascendencia. La alternativa perredista de llegar al poder, poco podrá hacer en contra de las disposiciones impuestas por el orden internacional; de no ser porque seguramente mantendrá en potestad de la nación el control de

los recursos petroleros y de la electricidad, tendrá que seguir impulsando la política de fronteras abiertas, mantener el perfil de país maquilador que el orden mundial nos impuso y quién sabe cuánta fuerza tendrá para poder detener la voracidad de este capitalismo depredador, que no ayuda a fortalecer la planta productiva nacional pero envenena el ambiente fronterizo con la complicidad, expresa o indiferente, de la autoridad municipal, regional o federal. Por lo demás, al igual que las otras dos opciones, la perredista no podrá conjurar el riesgo, la contingencia y la incertidumbre propios de la modernidad capitalista. Relación internacional que seguirá sufriendo el país, vale recordarlo, en francas condiciones de desigualdad.

El otro escenario posible, resultaría de un retorno a un régimen autoritario. El proceso electoral puede fallar, total o parcialmente, el ganador puede no ser reconocido, las fuerzas en pugna podrían salirse de lo establecido, el proceso de transición a la democracia podría sufrir un severo retroceso, las probables salidas a la crisis política creada por el desarreglo democrático podrían tomar diversas formas, todas arbitrarias, sin duda, y con seguridad desde el poder en turno. Sin embargo, lo podemos asegurar, no alterarán los designios del capital internacional. De una u otra manera se negociaría la mejor forma de lograr una estabilidad, como todas ficticia, que permita seguir con el proyecto globalizador, incluso por encima de alternativas democráticas o procesos liberalizadores.

¿Seguiremos hablando de un orden pendiente? En otro momento afirmamos que el levantamiento armado del EZLN había señalado el inicio de un proceso de desestructuración-reestructuración política que, además de advertir sobre la posibilidad de un cambio substancial en las formas como se ejerce la dominación política en México, avisaba también sobre la eventualidad de inaugurar un nuevo orden. Esta coyuntura, decíamos, esta ruptura del orden arbitrariamente impuesto por el salinismo —el liberalismo social— este cuestionamiento a la herencia autoritaria del viejo orden nacionalista revolucionario, convulsionó al sistema político mexicano. Asegurábamos que el periodo inaugurado por la coyuntura zapatista seguía sin definición, que el

nuevo poder legalmente constituido, encarnado en la figura de Ernesto Zedillo, no sólo no se consolidaba sino que se ejercía con titubeos; la política económica carecía de consenso y proseguía sin dar los frutos que había prometido, y las instituciones que integraban el régimen carecían de confiabilidad.

De esta realidad, concluíamos que el orden en México seguía pendiente, ignorando en ese momento que, si bien era cierto que el país vivía sumido en la incertidumbre, ese hecho no era suficiente para afirmar que en México no existía un orden, era incorrecto concluir que la transición política que vivía el país lo tenía postergado. Otra era la realidad: México, a querer o no, fue obligado a formar parte de un orden mundial que, desde entonces, dictó en lo esencial los rumbos que tomaría su crecimiento. El hecho de que desde 1982 vivamos en la incertidumbre, soportemos la contingencia y compartamos el riesgo, no es achacable al proceso de transición política que nos dijeron vivía el país; es parte inherente al orden mundial del cual, de manera coaccionada, formamos parte. En este sentido, más que esperar la terminación del proceso de transición en México, debemos estar atentos, después de las elecciones del 2 de julio, a la forma —autoritaria o democrática— que adquirirá un orden ya existente.

De último momento unas conclusiones, como siempre, provisionales y discutibles

El 2 de julio del año 2000, el pueblo de México decidió optar por la alternativa panista. El triunfo de Vicente Fox, contraviniendo la tradición política del país, fue reconocido el mismo día de las elecciones por sus adversarios y por el presidente de la República. Sin impugnaciones, sin amenazantes presagios y en un ambiente de fiesta ciudadana, terminaron 71 años de dominación priísta. La democracia triunfó. Se respetó la voluntad de cientos de miles de ciudadanos que expresaron con su voto el deseo de terminar con un proyecto que consideraban estático; depositaron su esperanza en una opción conservadora, materializada en un partido y en un candidato que tuvieron la capacidad de colocarse políticamente al centro.

El 2 de julio del 2000 quedará registrado en la memoria política del país como una coyuntura; un momento privilegiado de nuestra historia que señala el fin de una época; una oportunidad histórica que inaugura la posibilidad de transformar cualitativamente nuestro sistema político; una fecha singular que promete metamorfosear las formas como se ejercita la dominación desde un nuevo poder, legítimo y presumiblemente democrático, al menos en su momento fundacional.

Hablamos del fin de un régimen autoritario y del inicio de otro sustentado en una democracia política procedimental que, de inicio, convida a un recambio casi total de la clase política mexicana. Se construye un nuevo poder que seguramente engendrará una nueva elite responsable de conducir un no tan nuevo proyecto. El cambio es político. El partido y el ciudadano aparecen como los sujetos destacados en esta nueva disposición política de la sociedad. El sujeto colectivo, las corporaciones, la sociedad civil como expresión de grupos organizados, pierden fuerza.

Aún es muy pronto para determinar con algo de claridad el rumbo que tomará el país a partir de las nuevas realidades políticas. De momento, nos conformamos con hacer un conjunto de consideraciones sobre esa extraña dialéctica que siempre acompaña el desarrollo social en sus momentos de ruptura: el juego entre lo que cambia y lo que permanece; el vínculo de las realidades y las mascaradas; la ilusión de un orden diferente, de una estabilidad ficticia empeñada en disimular los agentes sociales de desorden y caos que de manera permanente la cuestionan; la necesidad de imaginar el fin de una transición sin tiempo; la fe de creer que con el triunfo foxista terminarán los momentos de anormalidad política, de contingencia, de incertidumbre y de riesgo que desde hace 20 años vive el país.

En estas condiciones, no podemos obviar el hecho que reiteradamente hemos venido mencionando a lo largo del artículo: a pesar de la importancia política que adquirió el triunfo panista, a pesar del carácter coyuntural que con justeza le podemos atribuir, a pesar de que hoy podemos hablar con más seguridad de México como un país democrático, no podemos asegurar que esta victoria po-

lítica sea el fin de la transición y mucho menos creer que el nuevo poder dará paso a un nuevo orden. El orden internacional en el que por fuerza estamos inscritos desde 1982 continúa vigente, así como el papel que dentro de él tenemos asignado. Más aún: resulta evidente que con el nuevo gobierno se consolidarán aún más los lazos con el mercado mundial globalizado, y seguramente se fortalecerá la orientación maquiladora de nuestra economía en detrimento del desarrollo de la planta productiva nacional.

En consecuencia, podemos anticipar que difícilmente el nuevo gobierno, con todo y alternancia y a pesar de su recién estrenada democracia, cumplirá con sus promesas de campaña, no sólo por incongruentes y contradictorias, sino porque varias de ellas se oponen a la lógica impuesta desde el exterior. De lo que sí estamos seguros es que, por un lado, se mantendrán las políticas de desregulación financiera, comercial y de privatización, donde el gran beneficiado será el capital privado, en especial el exportador y el especulativo y, por el otro, se profundizará el modelo neoliberal con la vinculación de la educación a la lógica del mercado y con el desmantelamiento de lo que queda de política de protección social. Es pensable que ahora sí será modificado el artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria la Ley Federal del Trabajo en aras de la flexibilidad laboral, y será de prioridad extrema para el nuevo gobierno llevar hasta sus últimas consecuencias las reformas salinistas al artículo 27 constitucional: el petróleo y la electricidad están en la mira, lo mismo que la privatización del campo.

Es en esta perspectiva desde donde debemos enfocar el análisis a los diversos, confusos y contradictorios acontecimientos que nos ofrece este tiempo de coyuntura. No podemos disfrazar, por ejemplo, el hecho de que más allá de las alianzas políticas establecidas entre diversas fuerzas y el PAN bajo la consigna del voto útil, más allá del voto esperanzado de amplios sectores sociales indecisos y no panistas, más allá de la consolidada derecha que históricamente apoya al PAN, nos encontramos con amplios, muy amplios sectores de la población, generalmente urbana y entre los 18 y 35 años, que desde hace 20 años al menos se deslizan paulatinamente hacia la dere-



cha; sectores política, social e ideológicamente conservadores, constituídos como la principal fuerza electoral que llevó a Vicente Fox a la presidencia de la República. No será la alternancia ni las alianzas políticas, ni tampoco los compromisos adquiridos en campaña, ni la naciente democracia política lo que le impida al nuevo gobierno continuar reforzando el papel de México en el orden internacional, para eso cuenta con una amplia base ciudadana que, al legitimarlo, le garantiza libertad de acción y fuerza política para enfrentar los inevitables conflictos que se establecerán con la ahora oposición partidaria y otros sectores de la sociedad civil, incluso de aquellos que el 2 de julio votaron entusiasmados por la embrollada promesa de cambio que ofreció el entonces candidato panista a la presidencia de la República.

Es en este contexto donde debemos ubicar también las posibles rupturas y reacomodos que ya empiezan a darse dentro del PRI. La derrota electoral obliga al otrora partido de Estado a refuncionalizarse. El hecho de perder la presidencia de la República lo deja en la orfandad y sin razón de ser. Hace muchos años ya (1940), abandonó en el camino su carácter

de Revolucionario; hace otros tantos, al menos desde los años 70, perdió igualmente su cualidad de partido al quedar subsumido al aparato estatal, al depositar en el presidente en turno todo el poder de decisión; hoy, producto de su desastre electoral, anuló la última de sus definiciones políticas: la institucionalidad. El PRI ya no existe, pero el poder que le resta —mucho todavía— ese sí que subsiste y ya empieza a dejar sentir sus efectos. Lo que perdió fue la identidad. Poderes regionales o corporativos, cacicazgos, caudillos, narcopolíticos, empresarios; poderes fragmentados que buscarán sobrevivir. Resulta difícil predecir en qué parará este proceso de reconstrucción y qué vía escogerán para lograrlo, lo único cierto es que de manera autoritaria o democrática, el nuevo PRI tendrá que hacer cuentas con una realidad que no ha cambiado: la obligada pertenencia del país a un orden internacional que decide por donde debemos andar. El nuevo PRI, con otro nombre, quizá con otros colores, hará sentir su presencia política, va a luchar por recuperar lo perdido, pero dentro de sus estrategias no considerará el enfrentamiento con el orden mundial que maneja nuestro destino.

De la misma manera, la obligada reestructuración que tiene que realizar la izquierda mexicana, si quiere continuar como alternativa posible, deberá hacer cuentas con la realidad mundial a la que hemos venido haciendo referencia. La derrota electoral del PRD este 2 de julio mostró con claridad el error estratégico en que incurrió esta opción partidaria: en vez de fortalecer sus lazos con la sociedad y sus movimientos, dedicó su tiempo, por un lado, a consolidar alianzas cupulares con diversas fuerzas políticas sin más sentido que la inmediatez de un proceso electoral; por el otro, a desgastarse en una lucha interna poco democrática y carente de sensibilidad política ante el reto que le imponían los nuevos tiempos. Poca atención le mereció a este partido los importantes cambios que desde al menos tres lustros registra la sociedad mexicana; y no sólo eso, preocupado más por sus luchas intestinas, descuidó su responsabilidad histórica: construir, desde la izquierda, una opción social alternativa en este mundo globalizado creado por el orden internacional. La magnitud del descalabro alcanzado, al que sólo el triunfo en el Distrito Federal salvó de calificarlo de catástrofe, le exige una discusión de fondo con un objetivo central: la modernización de este instituto político. Participar exitosamente con un proyecto de izquierda en una realidad política sustentada en la competencia entre partidos, obliga al PRD a redefinir sus estatutos, su declaración de principios y sus líneas de acción, en concordancia con las exigencias de un mundo sin fronteras controlado hasta hoy por los intereses del capital financiero en detrimento de los intereses mayoritarios de la sociedad.

En cuanto a los movimientos sociales, algo han aprendido a lo largo de tres sexenios de aventura neoliberal: respuesta que desde la sociedad trate de imponer intereses propios que contradigan los intereses impuestos por el orden mundial, estarán expuestos al aislamiento y a la represión. Por su orientación, podemos suponer que el nuevo gobierno estará dispuesto siempre a una negociación encauzada a la solución de los problemas sociales, siempre y cuando sus interlocutores no intenten ir más allá de lo que dispondrán sus políticas de gobierno. Malos tiempos para los movimientos sociales contestatarios o alternativos; malos, muy malos para todos aquellos que busquen

protección a la amenaza globalizadora en las tradicionales formas de convivencia social.

Por lo demás, nos parece importante no olvidar que la democracia política-electoral que el neoliberalismo escogió para fortalecer su dominio en el mundo, esa que hoy es festejada en México y reconocida con júbilo en los países desarrollados, sólo puede ser considerada como el objetivo deseado. Más aún, ni siquiera se puede estar seguro que esta democracia adquiera las características que los centros mundiales de poder le adscriben. A pesar de que observamos la imposición de este tipo de democracias en el mundo, sobre todo después de la caída de los regímenes socialistas en Europa oriental, es muy pronto para asegurar su consolidación: la sociedad civil apenas comienza a despertar y la propuesta de democracia, incipiente todavía, que muchos sectores que la integran abanderan, contradice el esquema impuesto por el poder mundial;¹⁹ su democracia insuficiente sólo ha servido para encubrir realidades que se riñen con sus mismos postulados; no existe seguridad alguna acerca de que los elegidos democráticamente para gobernar sean en realidad los que gobiernan. Más aún: no sería muy aventurado pensar que esta democracia mínima pueda alternar con diversas formas de autoritarismo.²⁰ Qué mejor caso que los antidemocráticos esquemas de desarrollo económico determinados desde las altas esferas del poder internacional e impuestos en los muy diversos países. O quién no ha pensado, como sugiere Huntington, que “La forma de gobierno no es lo único importante en un país, ni siquiera lo más importante. La distinción entre orden y anarquía es más decisiva que la distinción entre democracia y dictadura”;²¹ en un país del tercer mundo, un régimen autoritario con justicia social podría tener mucho más consenso y legitimidad que

¹⁹ Nos referimos a la propuesta que pretende que la democracia vaya más allá de los limitados espacios electorales y que incursione en los intocables espacios de la sociedad y de la economía.

²⁰ Las más claras son aquellas que tienen que ver con las burocracias políticas altamente tecnificadas o con los grandes consorcios empresariales, ambas son capaces de construir lo que Bobbio llama poder enmascarado y que nosotros denominamos para el caso de México Centro Oculto del Poder.

²¹ S. P. Huntington, *Op. cit.*, p. 38.

una libertad otorgada sólo para votar. Claro, decirlo hoy en México resulta un pecado, sin embargo nadie puede negar que el autoritarismo y la intransigencia no siempre se llevan mal con un régimen democrático de este tipo. Por sus antecedentes, y en contra de lo que pregona, Vicente Fox no resulta ser precisamente un candidato ejemplar para encabezar un gobierno plural, incluyente y tolerante. El nuevo tiempo político del país apenas comienza; estemos atentos sobre las cuestiones que privilegia el poder de la derecha y, sobre todo, tengamos claro que la democracia no es garantía de solución a los graves problemas que sufre la inmensa mayoría de los mexicanos.

Por último, no podemos dejar de imaginar lo siguiente: no es gratuito que el rasgo distintivo de la transición sea la incertidumbre. El cambio de una sociedad autoritaria a otra presumiblemente democrática, aparece como una necesidad del nuevo orden mundial para consolidar sus procesos globalizadores, y si ya hemos dicho que la característica central de este nuevo orden es la contingencia ¿qué de extraño tiene que la transición sea incierta? Más aún: se nos dice que el proceso de transición termina cuando la anomalía ya no se constituye como el rasgo singular de la vida política; cuando, desde el poder, se impone un nuevo orden. Y de nuevo, tenemos

que preguntarnos: si el orden mundial, propio de la baja modernidad, por contingente, es en sí mismo riesgoso ¿es correcto pensar que los procesos de transición terminen en algún momento con su característica de anomalía política, incluso en el caso de que se imponga la transición democrática? ¿será posible que desde el poder, algún régimen autoritario pueda crear, después de un proceso de transición “exitoso”, un orden diferente al orden mundial establecido? Creemos que no. Mientras las peculiaridades que rigen el orden mundial sigan vigentes, en algún sentido podemos decir que las llamadas transiciones siempre serán inacabadas, que la incertidumbre siempre permeará la vida social y que la anomalía política en estos países persistirá. En suma, mientras no se transforme el orden mundial imperante, habría que pensar con más detenimiento sobre la posibilidad de una transición política permanente en este tipo de naciones, o más bien, la pertenencia real a un orden que no sólo las dirige, sino que las domina. La anomalía y la incertidumbre, creemos, no desaparecerán con el aparente triunfo de unos frágiles procesos democráticos. Se podrán vencer, quizá, algunas de las resistencias sociales al mundo globalizado, pero no la incertidumbre, la contingencia y el riesgo que éste conlleva. La transición puede ser inacabada: su verdadero límite se lo impone el orden mundial.



FOTO: CLAUDIA CRISTINA HERNÁNDEZ

Balanza de pagos y política industrial en México (1995-1999)

Marco Antonio González Gómez*

Para Rosario López

México es un claro y terrible ejemplo de los efectos perniciosos de una estructura industrial desarticulada, mostrando así los rasgos de esta malformación: intensa importación de tecnología, altos déficits en la balanza comercial y en la de pagos (esta última, la más alta en América Latina entre 1989 y 1994), crecimiento económico dependiente del nivel de importaciones, desarticulación de los sectores productivos y crisis recurrentes debidas a los factores anteriores y al endeudamiento externo que sigue creciendo.

Las crisis que se han presentado en la economía mexicana en los últimos treinta años han estado relacionadas, en mayor o menor medida, con el sector externo de la economía, lo que refleja la tendencia presente desde los inicios de la industrialización en México, en donde la balanza de pagos ha observado un desequilibrio permanente con la excepción de la administración del Presidente De la Madrid.

En efecto, a partir de 1970 la crisis internacional irrumpe en el país, conjugándose internamente con el agotamiento del modelo industrializador basado en la sustitución de importaciones, lo que llevó paulatinamente a que los elementos del llamado desarrollo estabilizador (estabilidad de precios, del crecimiento económico, de la balanza de pagos y del peso) fueran perdiendo vigencia. De los elementos de estabilidad anteriores, la paridad del peso respecto al dólar fue la última en caer. La devaluación de

1976 se debió en gran medida al deterioro acelerado de la balanza de pagos (Véase Cuadro 1), lo que condujo, por primera vez desde 1954, a la devaluación del peso mexicano.

Como ha planteado Blanco¹ respecto a esa coyuntura: "Fueron tres las contradicciones fundamentales: el desequilibrio externo, el déficit fiscal crónico y la estrechez del mercado interno". En efecto, como podemos observar en el Cuadro 1, ya desde 1973 se detecta un crecimiento acelerado del déficit en cuenta corriente, el cual se hace más intenso desde 1974 y lo mismo sucede con la balanza comercial: el déficit de la balanza de pagos en 1975 es más de cinco veces mayor al déficit de 1971, al subir de -703 mdd en ese año a -3692 en 1975.

La administración de López Portillo se caracterizó por una intensa y acelerada petrolización de la economía. Las exportaciones petroleras que promediaron 6.6% den-

* Profesor-investigador de la UAM-A, Departamento de Sociología.

¹ Blanco, José "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976" en: *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Selección de Rolando Cordera, FCE, México, 1981.

tro del total de exportaciones en el sexenio de Echeverría, llegaron al 51% del total de exportaciones en la siguiente administración, llegando a un promedio de 70% en el subperiodo 1980-82. En este contexto, la caída de los precios del petróleo que se da a principios de los ochentas, afectó severamente a la economía mexicana y a la balanza de pagos, observando esta última la elevación del déficit en cuenta corriente a casi el doble entre 1980 y 1981, al pasar de 6,760 mdd a 12,544 mdd. Igualmente, se dio un elevado aumento del saldo deficitario sexenal en balanza de pagos, la cual pasó de un balance sexenal de -11,960 mmd durante el sexenio echeverrista, a -33,375 mdd en la administración de López Portillo.

Con Miguel de la Madrid apareció un hecho inédito: se obtuvo un saldo positivo tanto en la balanza comercial como en balanza de pagos (Véase Cuadro 1) de 49,940 y 10,191 mdd, respectivamente. Sin embargo, como se ha argumentado,² este superávit en el sector externo de la economía mexicana se dio a costa de castigar de manera severa el crecimiento económico. Es decir, el superávit logrado no se dio por un aumento de nuestras exportaciones respecto a las importaciones, sino por el abatimiento de las importaciones, lo que redundó en un desplome del crecimiento económico durante ese sexenio, el crecimiento promedio del PIB con De la Madrid fue nulo (cero). Por tanto, ese saldo positivo en el sector externo se obtuvo no por un aumento de nuestra capacidad productiva, sino por la postergación del crecimiento económico.

Ante el pobre desempeño exhibido por la economía mexicana entre 1983 y 1988, Carlos Salinas tuvo como preocupaciones principales reanudar el crecimiento económico y bajar los índices de inflación a un dígito, lo que provocó paralelamente que también los déficits del sector externo regresaran con más fuerza que nunca. Aunque el proyecto salinista planteó como meta lograr un crecimiento del 6% anual (tratando de imitar en cierto modo el modelo del desarrollo

estabilizador), la realidad es que el crecimiento del PIB en ese sexenio apenas si llegó a la mitad de lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La inflación descendió notablemente respecto a la administración anterior, pero el descenso de esta variable necesitaba, como contrapartida, 'castigar' los niveles de crecimiento del PIB, constituyendo así una de las contradicciones centrales del régimen salinista. Por su parte, tanto la balanza comercial como la balanza de pagos alcanzaron niveles altísimos. De manera particular, esta última llegó a un déficit del orden de 101,973 mdd, situación que incluso fue señalada por el Presidente Zedillo como la causante de la crisis de 1994-95.

Cuadro 1
Balanza comercial y cuenta corriente
en México (1971-1999)
(Millones de dólares)

Año	Balanza Comercial	Balance Sexenal	Cuenta Corriente*	Balance Sexenal
1971	-890.6		-703.6	
1972	-1052.6		-761.4	
1973	-1742.9	1971-1976	-1175.4	1971-1976
1974	-3206.6		-2558.1	
1975	-3719.1	-13325.7	-3692.9	-11960.1
1976	-2713.7		-3068.6	
1977	-1471.3		-1623.1	
1978	-1650.7		-2693.0	
1979	-3161.9	1977-1982	-4875.8	1977-1982
1980	-3178.7	-7180.1	-6760.8	-33375.5
1981	-4509.9		-12544.3	
1982	6792.6		-4878.5	
1983	13761.1		5323.8	
1984	12941.7		4238.5	
1985	8451.6	1983-1988	1236.7	1983-1988
1986	4598.6	49940.5	-1672.7	10191.6
1987	8433.3		3966.5	
1988	1754.2		-2901.2	
1989	-644.8		-3960.2	
1990	-4433.5	1989-1994	-7113.9	1989-1994
1991	-11063.8		-13282.8	-101973.3
1992	-15933.7	-64019.5	-24804.4	
1993	-13480.0		-23392.6	
1994	-18463.7		-29419.4	
1995	7088.4		-1576.7	
1996	6531.0		-2330.3	
1997	623.6	1995-1999	-7448.4	1995-1999
1998	-7913.5	969	-15726.4	-41039
1999p/	-5360.4		-14012.8	

Fuente: Elaborado por el autor de los Informes Anuales del Banco de México. Años varios.

* Cuenta corriente de la balanza de pagos.

p/ Cifras preliminares.

² González, Marco Antonio "Crecimiento económico, dependencia y sector externo en México, 1982-1992" en: *Temas al margen de la agenda bilateral México-Estados Unidos*, UNAM, México, 1993.

La balanza de pagos en la administración del Presidente Zedillo

El Presidente Zedillo heredó, desde los primeros días de su mandato, la peor crisis que el país ha experimentado desde la Gran Depresión de 1929. Para paliar los efectos de tan grave situación, la presente administración instrumentó una estrategia recesiva durante el primer año de su gestión. En 1995, la balanza comercial observó un superávit de 7,088 mdd, pero el crecimiento económico tuvo una caída de -6.2%. Como las autoridades nacionales reconocieron, era la peor crisis desde hacía 64 años. Resultaba claro que, para las autoridades mexicanas, en ese momento no había más alternativas que las planteadas desde mucho tiempo atrás por la teoría: reprimir el proceso de crecimiento o tratar de expandir las exportaciones tan rápido como fuera posible. Durante la crisis de 1995, México intentó ambas.

Como ya dijimos, el crecimiento del PIB se derrumbó y la balanza comercial obtuvo una mejoría aceptable, lo cual no sucedió en el renglón de la balanza de pagos, la que de todos modos siguió observado en ese año un déficit, en este caso, mucho menor al de años anteriores: de 1,576 mdd. (Véase Cuadro 1) No obstante, esta vez la fórmula recesiva no fue suficiente (como sucedió con la administración de De la Madrid) para alcanzar la recuperación financiera de la balanza de pagos. ¿Por qué pasó así esta vez? La razón principal fue el descenso en la entrada de inversión extranjera (IE) en 1994 y, sobre todo, en 1995. En estos años, la inversión extranjera total fue respectivamente de 19,154 y de -188 mdd. Comparando estos flujos de inversión con los de años anteriores, observamos que en 1994 se da ya una caída en la IE de 14,154 mdd; pero en 1995 el descenso es catastrófico, pues la IE cae en 19,342 mdd. Al caer la inversión extranjera de manera tan estrepitosa, no se pudo seguir financiando el déficit de la cuenta corriente como se había venido haciendo en los años anteriores, precisamente con la IE. Es de hacerse notar que más que la inversión extranjera directa (IED), fue la inversión extranjera de cartera (IEC) (es decir, la inversión especulativa), la que afectó más a la balanza de pagos, pues aunque la IED siguió fluyendo y, más

aún, siguió aumentando sustancialmente a partir de 1994, fue la IEC la que tuvo un comportamiento errático y tendiente a la baja, sobre todo en 1994 y 1995. En estos años la IEC observó un descenso de 20,737 y de 17,896 mdd respecto a los años anteriores. (Véase Cuadro 2)

Cuadro 2
Inversión extranjera en México
(1971-1999)
(En millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Inversión extranjera total (IE)</i>	<i>Inversión extranjera directa (IED)</i>	<i>Inversión extranjera de cartera (IEC)</i>
1990	6,003.7	2,633.2	3,370.5
1991	17,514.7	4,761.5	12,753.2
1992	22,433.9	4,392.8	18,041.1
1993	33,308.1	4,388.8	28,919.3
1994	19,154.7	10,972.5	8,182.2
1995	-188.4	9,526.3	-9,714.7
1996	22,603.9	9,185.5	13,418.5
1997	17,866.6	12,829.6	5,037.1
1998	10,731.6	11,310.7	11,568.1
1999p/	22,358.1	-579.2	10,790.0

Fuente: Informe Anual del Banco de México 1999. Banco de México, México, 2000.

p/ Cifras preliminares.

Debemos hacer notar que 1995 es un año que no es representativo de las tendencias presentes en los años comunes. La inflación, la caída el crecimiento económico y el descenso de inversión extranjera, sobre todo la IEC, por ejemplo, fueron inusuales. No obstante, es un caso extremo que ilustra los problemas estructurales que afectan a la economía y a la sociedad mexicana, y aunque no refleje las tendencias generales, establece un extremo al que los problemas pueden llegar y una medida para comparar otros años y las tendencias generales.

Una vez superados los momentos álgidos de la crisis, en 1996 la inversión extranjera regresó en cantidades importantes. Sin embargo, se ha dado un cambio importante en su composición: la IED ha mostrado una fuerte tendencia al crecimiento y a su consolidación con niveles muy estables. Obviamente la IED aprovechó las ventajas que para el capital extranjero representaron las devaluaciones y el deslizamiento del peso que se han dado durante la administración actual y fortaleció

su posición, mientras que la IEC ha denotado una actitud más errática e inestable; esta última, como se puede ver en el Cuadro 2, ha pasado de años muy buenos como en 1996, en que estuvo presente con más de 13 mil mdd a años como en 1998 cuando bajó hasta -578 mdd. La nueva composición de la inversión extranjera, la cual contrasta con la composición que tenía en el salinismo en la que la IEC era mayor que la IED, tiene sus ventajas y desventajas: evidentemente, es mejor tener una inversión extranjera ligada a la actividad productiva de manera directa como es la IED, que tener una inversión extranjera especulativa como la IEC, la cual puede abandonar al país en cualquier momento y generar desequilibrios financieros graves, como sucedió en la crisis de 1994-95.

Exportaciones e importaciones

La administración del Presidente Zedillo desarrolló una estrategia de recuperación ante la crisis en la que las exportaciones desempeñaron un papel central. De hecho, se podría afirmar que el gran orgullo de esta administración en materia de política económica es en el crecimiento impresionante de las exportaciones, las que en 1994 eran equivalentes a 60.9 mil mdd y en 1999 llegaron a 136 mil mdd, es decir, han crecido en cinco años 123%. (Véase Cuadro 3)

La expansión de las manufacturas a principios del sexenio se vio favorecido (como en el caso de la inversión extranjera), por la devaluación de 1994-95, con lo cual las exportaciones mexicanas adquirieron momentáneamente una enorme ventaja competitiva con el abaratamiento de las mercancías mexicanas en el exterior, resultado de la devaluación del peso. Por un lado, la devaluación impulsó tremendamente las exportaciones, las cuales crecieron en 1995 en 30.6%; por otro, la caída de las importaciones que en ese año descendieron en 8.7%, explican el superávit de la balanza comercial tan grande (7,088 mdd), el cual a su vez nos permite entender, en gran medida, el superávit sexenal que hasta 1999 ha tenido la balanza comercial.

Cuadro 3
Exportaciones e importaciones totales de México, 1987-1999
(En miles de millones de dólares)

Año	Exportaciones totales	Variación porcentual	Importaciones totales	Variación porcentual
1987	27.6	26.6	18.8	12.1
1988	30.7	11.2	28.1	49.3
1989	35.2	14.6	34.8	23.8
1990	40.7	15.8	41.6	19.6
1991	42.7	4.9	50.0	20.1
1992	46.2	8.2	62.1	24.3
1993	51.9	12.3	65.4	5.2
1994	60.9	17.3	79.3	21.4
1995	79.5	30.6	72.5	-8.7
1996	96.0	20.7	89.5	23.5
1997	110.4	15.0	109.8	22.7
1998	117.5	6.4	125.4	14.2
1999	136.7	16.4	142.1	13.3

Fuente: Informe Anual del Banco de México 1999. Banco de México, 2000, México.

Nota: En 1992, por primera vez, las importaciones y exportaciones de las maquiladoras se incorporaron al balance general del comercio exterior. Algunas otras alteraciones son resultado de esta nueva metodología. Sin embargo, en términos generales, las tendencias aquí estudiadas no son modificadas cualitativamente, pero sí resultan afectadas cuantitativamente.

El modelo de desarrollo reciente en México ha tenido dos tipos de problemas: el primero, que ha cobrado una importancia mayor a partir de la liberalización financiera y de la inversión extranjera producto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; precisamente la supeditación respecto de la inversión extranjera para el equilibrio de las finanzas nacionales y de la balanza de pagos. El segundo, que ha tenido un papel central en la industrialización, es el alto nivel de importación de tecnología, la que también, a través de los déficits en balanza comercial, ha sido una fuente permanente de desequilibrios para la balanza de pagos. Durante los primeros años de la actual administración, debido al crecimiento tan grande de las exportaciones, el papel tradicionalmente desequilibrador de la balanza comercial sobre la cuenta corriente se modificó, de manera que los superávits obtenidos en balanza comercial se expresaron como un déficit en cuenta corriente no tan grande, pero, como podemos observar en el Cuadro 1, una vez que la balanza comercial regresó a la tendencia deficitaria tradicional que ha tenido casi siempre, los déficits en cuenta corriente empezaron a cre-

cer concomitantemente. El punto de inflexión en este caso se aprecia en el año 1997 cuando, con un superávit comercial mínimo, el déficit en cuenta corriente aumentó significativamente y, en los dos años siguientes, éste alcanzó niveles que empezaron a ser preocupantes.

El problema del alto nivel de importación de tecnología radica en el hecho de que el país produce muy pocos bienes de capital y sus materias primas correspondientes: necesita, para que el proceso de acumulación siga adelante, de una cantidad cada vez mayor de importaciones, con lo que se siguen alimentando los déficits en la balanza comercial y en la balanza de pagos. De tiempo en tiempo, el proceso de crecimiento es seguido de periodos de estancamiento o retroceso (llamados crisis) y cuando estos periodos negativos son superados y la recuperación llega de nuevo, el círculo vicioso continúa funcionando. La cuenta de importaciones se elevará de nuevo recreando los bien conocidos déficits y así sucesivamente hasta la llegada de la siguiente crisis, alimentada por otras causas coyunturales.

Como podemos apreciar, durante la administración del Presidente Zedillo, después de la crisis inicial, se tuvo un respiro en la balanza comercial y una leve mejoría en cuenta corriente al lograr déficits pequeños, pero una vez que los efectos competitivos para las mercancías mexicanas, producto de la devaluación, desaparecieron, los altos déficits han regresado, lo cual era previsible y en el futuro inmediato, junto con los aparentes logros de las variables

macroeconómicas, empieza a fortalecerse la tendencia de altos déficits en la balanza de pagos y de mayor déficit comercial. En efecto,³ el déficit en la balanza comercial durante el primer trimestre del 2000 fue de 1,339 mdd, ligeramente superior al del mismo periodo del año anterior que fue de 1,225 mdd; en el caso



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

de la cuenta corriente, el aumento fue de 19.5 % respecto al del mismo periodo del año anterior, cuando el déficit fue de 3,515 mdd contra 4,203 del presente año. A esto debemos agregar otros elementos señalados por diversos especialistas, como la sobrevaluación del peso

³ *El Financiero*, 30-V-00, p. 4 y 5.

de alrededor de 25%,⁴ la elevación de las tasas de interés en E.U. y otras variables que comentaremos más adelante; variables que, en un momento dado, podrían propiciar una inestabilidad económica grave: una nueva crisis.

La dinámica deficitaria del sector externo se ha observado en México desde los principios de la industrialización y durante la administración del Presidente Zedillo ha tenido algunas variaciones que vale la pena comentar. En efecto, durante la administración zedillista, se mantuvo presente, aunque disminuído, el déficit en la balanza de pagos, sin embargo en el terreno de la balanza comercial observamos un dato interesante: a pesar de que en 1996 y en 1997 tuvimos un crecimiento económico importante, sobre en todo en 1997, donde el PIB creció en 6.8% (el índice más alto del sexenio) se mantuvo un superávit en la balanza comercial, lo llevó a que, en términos globales, en los 5 años del sexenio se tuviera un superávit, aunque mínimo, en balanza comercial de 969 mdd. Obviamente, este resultado estuvo determinado en gran medida por el superávit obtenido en 1995, año en el que la política recesiva instrumentada en ese momento llevó a una disminución de las importaciones del 8.7% (Véase Cuadro 3) lo cual contrasta con el crecimiento de las mismas en 1994 y 1996, años en los que las importaciones crecieron 21.4% y 23.5%, respectivamente. Por otro lado, el crecimiento económico tan alto como el de 1997, no llevó de manera inmediata a un déficit en balanza comercial, como ha sucedido en otras ocasiones por la necesidad del crecimiento económico dependiente del nivel de importaciones; sin embargo, a pesar de los detalles de corto plazo en la administración zedillista, las tendencias de largo plazo resultantes del tipo de desarrollo industrial de México, finalmente se impusieron.

Y es por esto que México es un claro y terrible ejemplo de los efectos perniciosos de una estructura industrial desarticulada, mostrando así los rasgos de esta malformación: intensa importación de tecnología, altos déficits en la balanza comercial y en la de pagos (esta última, de hecho la más alta en América Lati-

Cuadro 3
Exportaciones e importaciones totales de México, 1987-1999
(En miles de millones de dólares)

Año	Exportaciones totales	Variación porcentual	Importaciones totales	Variación porcentual
1987	27.6	26.6	18.8	12.1
1988	30.7	11.2	28.1	49.3
1989	35.2	14.6	34.8	23.8
1990	40.7	15.8	41.6	19.6
1991	42.7	4.9	50.0	20.1
1992	46.2	8.2	62.1	24.3
1993	51.9	12.3	65.4	5.2
1994	60.9	17.3	79.3	21.4
1995	79.5	30.6	72.5	-8.7
1996	96.0	20.7	89.5	23.5
1997	110.4	15.0	109.8	22.7
1998	117.5	6.4	125.4	14.2
1999	136.7	16.4	142.1	13.3

Fuente: Informe Anual del Banco de México 1999. Banco de México, 2000, México.

Nota: En 1992, por primera vez, las importaciones y exportaciones de las maquiladoras se incorporaron al balance general del comercio exterior. Algunas otras alteraciones son resultado de esta nueva metodología. Sin embargo, en términos generales, las tendencias aquí estudiadas no son modificadas cualitativamente, pero sí resultan afectadas cuantitativamente.

na entre 1989 y 1994, Véase Cuadro 5), crecimiento económico dependiente del nivel de importaciones, desarticulación de los sectores productivos y crisis recurrentes debidas a los factores anteriores y al endeudamiento externo que sigue creciendo.

La industrialización mexicana no ha sido capaz de desarrollar un sector fuerte de bienes de capital, por lo que el alto nivel de importación de tecnología e insumos trabaja como un factor central en la reproducción de las crisis al depender el crecimiento económico de las importaciones de maquinaria e insumos: aquéllas generan un déficit comercial que es una parte importante del déficit en balanza de pagos. Sin embargo, aunque los déficits continúan dándose y tienden a aumentar, las tasas de crecimiento económico tienden a ser cada vez menores. Bajo los gobiernos neoliberales, las cosas han empeorado respecto a periodos anteriores: de acuerdo a datos del Banco Interamericano de Desarrollo,⁵ en el periodo entre 1970 y 1980, el creci-

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social de América Latina, Informe 1996*, Washington, D.C., E.U., 1996, p.373.

⁴ *La Jornada*, 10-IV-00, p.26

miento económico observó un aumento de 6.6%, entre 1980 y 1990; el crecimiento del PIB fue de alrededor de un bajísimo 1.7% y de 1990 a 1995 fue de sólo 0.8%. Por su parte, los datos del Banco de México (Véase Cuadro 4) nos hablan de un crecimiento de más de 5% durante las administraciones de Echeverría y López Portillo y de un crecimiento 0 (cero) con De la Madrid, así como de uno menor de 3% con Salinas y Zedillo, resultados muy por debajo a las expectativas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, o a las “tasas elevadas” sugeridas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como la condición esencial para el desarrollo del país en todos

sus aspectos.⁶ Por otro lado, el deterioro financiero del sector externo se ha incrementado con enormes déficits en la balanza de pagos, los que se han duplicado respecto al periodo 1971-82. Tenemos, por tanto, que uno de los principales resultados de las políticas neoliberales, han sido déficits más altos en el sector externo con tasas más bajas de crecimiento económico en el escenario interno, con pocas probabilidades, si es que existen, de por lo menos restaurar la situación prevaleciente en los setentas bajo gobiernos que no eran neoliberales. Por consiguiente, tenemos un agravamiento de los problemas tanto en el plano externo como en el interno, lo que no parece ser el mejor escenario para superar los enormes retos que el desarrollo nacional implica.

Cuadro 4
Crecimiento del PIB
en México, 1971-1999

<i>Año</i>	<i>Crecimiento del PIB</i>	<i>Promedio sexenal</i>
1971	3.4%	
1972	7.5%	
1973	7.6%	1971-1976
1974	5.9%	5.0%
1975	4.1%	
1976	1.7%	
1977	3.3%	
1978	7.3%	
1979	9.2%	1977-1982
1980	8.3%	5.9%
1981	7.9%	
1982	-0.5%	
1983	-5.3%	
1984	3.7%	1983-1988
1985	2.7%	-0.06%
1986	-4.0%	
1987	1.4%	
1988	1.1%	
1989	3.1%	1989-1994
1990	4.4%	2.9%
1991	3.6%	
1992	2.8%	
1993	0.4%	
1994	3.5%	
1995	-6.2%	1995-1999
1996	5.1	2.8%
1997	6.8	
1998	4.8	
1999p/	3.7	

Fuente: Fuente: Elaborado por el autor con datos de los Informes Anuales del Banco de México. Años varios. p/ Preliminar.

Es evidente que con estas tasas tan bajas de crecimiento económico, la economía mexicana no será capaz de manejar las demandas sociales tales como empleo, buenos salarios, reactivación del mercado interno, vivienda, salud y educación, demandas que contienen un vasto potencial de conflicto social y que han recibido poca atención por parte de los diferentes gobiernos y menos aún del sector privado.

En vez de avanzar, la industrialización en México parece retroceder. No existe una política para desarrollar el sector de bienes de capital, ni existe tampoco una política industrial clara. En los años recientes, el supuesto incremento en la tasa de exportaciones de bienes manufacturados se debe sobre todo al creciente papel de las exportaciones de maquiladoras, las que en México se han reclasificado como exportaciones manufactureras. Ningún otro país en América Latina incluye las exportaciones de maquiladoras como exportaciones manufactureras, pero México sí lo hace. Lo que realmente está sucediendo es la transformación de la economía mexicana en una economía maquiladora. En 1993 y 1994, las exportaciones de maquiladoras equivalieron a 42 y 43%, respectivamente, de las exportaciones totales,

⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, p. xvi. También: Poder Ejecutivo Federal *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 129.

y en esos mismos años las exportaciones de maquiladoras correspondieron al 52% de las exportaciones manufactureras (Véase Cuadro 4). Por lo menos, es dudoso que un país se pueda desarrollar si en vez de invertir en su propia ciencia y tecnología, tan sólo ensambla los bienes producidos por otros países con ciencia y tecnología avanzada, aceptando así un papel subordinado en la división internacional del trabajo.

México necesita instrumentar una política industrial orientada a desarrollar su propia tecnología, adaptando y desarrollando algunos de los bienes de capital que ahora compramos del exterior e insertamos en las condiciones mexicanas. Las lecciones derivadas de otras experiencias (por ejemplo la de Corea) muestran que estos pasos son posibles y realizables. De otra manera, si la política industrial no se define y orienta en términos de crear este sector de bienes de capital y se invierte en otros sectores de alta tecnología, el mecanismo del alto nivel de importación tecnológica quedará incólume y con una capacidad completa para seguir generando crisis tras crisis en la economía mexicana.

Hasta ahora, la dinámica de la industrialización mexicana ha probado ser así, más allá de las estrategias de política económica seguidas desde 1970. Ya sean gobiernos neoliberales o con una fuerte intervención estatal, las crisis derivadas del desequilibrio del sector externo han estado presentes en la economía mexicana. Si el problema de la dependencia tecnológica y de la desarticulación de los sectores productivos no es tratado de manera adecuada, se seguirán engendrando desequilibrios severos.

La política industrial

Durante la presente administración se ha planteado de manera reiterada que el país ha dejado atrás la fase en la que nuestras exportaciones eran básicamente de materias primas y que ahora somos exportadores fundamentalmente de manufacturas. Se afirma que el 90% de nuestras exportaciones son de productos manufacturados. Por otro lado diversos sectores, tanto productivos como académicos, han ex-

presado la preocupación por el sesgo que la industrialización ha tomado en el país, argumentando que desde hace varios años se ha carecido de una política industrial estructurada que promueva la modernización e integración del sector, señalando además que en las últimas administraciones se ha apoyado básicamente a los exportadores, descuidando a las pequeñas y medianas empresas que producen para el mercado interno. Se plantea que desde la administración salinista (tal vez desde antes), el país ha tenido graves carencias en términos de política industrial, lo que nos coloca en una situación de gran vulnerabilidad y desventaja en el proceso de globalización, debilidades que se acentuarían en caso de no corregirse estas graves deficiencias de la política económica.

Recientemente empresarios de la Concamín, por ejemplo, se quejaban⁷ de que a cinco años de haber nacido el Programa de Política Industrial y de Comercio Exterior, éste no “cuaja” y continúa sin proporcionarles las herramientas que requieren, planteando que “la mejor política industrial es la que no existe”. Por su parte, la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT), manifestaba que el gobierno de Ernesto Zedillo ha sido uno de los más “cruentos y difíciles” para las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas y agregaba que “el país está cada vez más cerca de convertirse en un exportador de mano de obra barata y en ‘siervo’ de oligopolios extranjeros”.⁸

Analicemos la cuestión más detenidamente. Por un lado, el planteamiento del gobierno de que nuestras exportaciones han crecido considerablemente es cierto. Como podemos apreciar en el Cuadro 3, las exportaciones nacionales han crecido sustancialmente en los últimos años: en 1999 el total de exportaciones era más de tres veces el total de las exportaciones en 1990.

Sin embargo, en términos de la composición de las exportaciones, tenemos que tomar en cuenta dos aspectos referidos al papel que han desempeñado en este proceso las ex-

⁷ *El Financiero*, 8-XI-99, p. 22.

⁸ *La Jornada*, 19-V-00, p.17.

portaciones de maquiladoras: 1) Es apenas hasta 1992 cuando se incorporan las exportaciones de maquiladoras como exportaciones manufactureras al balance general del comercio exterior y 2) La incorporación de las maquiladoras bajo esta forma ha engrosado de manera artificial el volumen de exportaciones manufactureras, creando así una apariencia de país “exportador manufacturero” cuando realmente nos hemos convertido en un país maquilador.

Efectivamente: si ubicamos a México en el contexto de América Latina, parecería que somos el país líder de industrialización en el subcontinente, de acuerdo a nuestra potencialidad de exportación manufacturera (Cuadro 5), lo cual resulta dudoso si consideramos que Brasil tiene una estructura industrial más avanzada que la nuestra.

Pero más importante para situar el papel distorsionador de las maquiladoras en la caracterización del país como exportador manufacturero, es el hecho de que en las cuentas de todos los demás países latinoamericanos ninguno incluye a las maquiladoras como productos manufacturados, por lo cual la inclusión de este elemento como exportación manufacturera, abulta de manera artificial, en el caso de México, la exportación manufacturera global respecto a los demás países latinoamericanos. (Véase Cuadro 5)

Como observamos en el cuadro anterior, México aparece como un exportador neto de manufacturas, superando por mucho a Brasil (con más de 30%); respecto a países como Argentina o Colombia, nuestra exportación de manufacturas es más del doble que la de esos países, pero esas cuentas se deben, en gran medida, a que en México se considera la exportación maquiladora como exportación manufacturera, lo cual, en un sentido estricto, es falso, pues la industria maquiladora lo que hace básicamente es ensamblar los productos que



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

han sido producidos en otros países sin realizar una verdadera transformación de la materia, que es la característica central de la industria manufacturera.

Debemos recordar que la estrategia tendiente a transformar a México en un país exportador de manufacturas, es decir la adopción del llamado modelo de sustitución de exportaciones, respondió a que el modelo de industrialización anterior, el modelo de sustitución de importaciones, había llegado a su fase “difícil”, (la sustitución de bienes de capital) a fines de los años sesenta.

El proyecto que buscaba que México fuera un país exportador de manufacturas, tratando de imitar el modelo de los “tigres asiáticos”, se inició durante la administración de Luis Echeverría, con quien, por cierto, se observó un avance sustancial en este terreno; pero

Cuadro 5
Exportaciones de manufacturas, 1970-1997
Países seleccionados de América Latina

<i>País</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Argentina	13.9	23.1	29.1	28.2	26.3	31.9	32.8	33.9	30.1	34.2
Brasil	13.4	37.1	51.9	54.8	56.9	58.8	54.8	53.1	53.1	53.1
Chile	4.8	11.3	10.9	12.7	13.2	16.1	16.4	13.2	14.3	15.2
Colombia	9.0	19.7	25.1	33.3	31.8	39.9	36.9	38.0	33.6	30.7
México	33.3	12.1	43.3*	50.8*	71.1**	74.6**	77.4**	77.5**	78.1**	80.7**

los logros de esa administración retrocedieron también de manera espectacular durante el sexenio de López Portillo, cuando la exportación petrolera se convirtió en el eje de la exportación nacional, con el consiguiente descuido del sector manufacturero.

Posteriormente, con Miguel de la Madrid, se volvió a retomar el rumbo, perdido en la administración anterior, en el sentido de apoyar la exportación de manufacturas, aunque no se logró llegar a los niveles que ya en la administración echeverrista se habían alcanzado. No fue sino hasta la administración de Carlos Salinas cuando la participación de las manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales pudieron alcanzar y superar, con el abuso en el manejo de las cifras, lo que ya se había logrado en el sexenio echeverrista. Y

en la presente administración se ha seguido avanzando en ese sentido.

Actualmente, dentro del conjunto de las exportaciones totales, así como en las exportaciones manufactureras, las maquiladoras juegan un papel destacado. (Véase Cuadro 6)

Como se puede apreciar, las exportaciones maquiladoras han mantenido un papel sumamente importante en el volumen tanto de las exportaciones globales con un promedio de 40% o más desde 1992, así como al interior de la estructura de exportación manufacturera, en donde observan un porcentaje mayor, por arriba del 45% de participación, llegando en 1999 a más de 50%, porcentaje que ya tenían a principios de la década actual.

Cuadro 6
Exportaciones totales, manufactureras y maquiladoras de México, 1995-1999.
(Millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Exportaciones totales</i>		<i>Exportaciones manufactureras (%del total)</i>		<i>Exportaciones Mquiladoras</i>	<i>% del total</i>	<i>% de manufact</i>
1990	40,710	(100%)	27,827	(68.3%)	13,872	34.0%	49.8%
1991	42,687	(100%)	31,601	(74.0%)	15,833	37.0%	50.1%
1992	46,195	(100%)	35,420	(76.6%)	18,680	40.4%	52.7%
1993	51,886	(100%)	41,685	(80.3%)	21,853	42.1%	52.4%
1994	60,882	(100%)	50,402	(82.7%)	26,269	43.1%	52.1%
1995	79,541	(100%)	66,558	(83.6%)	31,103	39.1%	46.7%
1996	95,999	(100%)	80,305	(83.6%)	36,920	38.4%	45.9%
1997	110,431	(100%)	94,802	(85.8%)	45,166	40.8%	47.6%
1998	117,459	(100%)	105,933	(90.1%)	52,864	44.9%	49.9%
1999p/	136,703	(100%)	122,185	(89.7%)	63,749	46.6%	52.1%

Fuente: Elaborado por el autor con datos de los Informes Anuales del Banco de México. Años varios.

p/ Cifras preliminares



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

El problema central aquí es que la industria mexicana juega solamente un papel de ensamble, sin haber podido incorporar a los procesos de maquila componentes nacionales en proporciones importantes. Los productos de origen nacional que se incorporan en el proceso maquilador, como plantea René Villarreal,⁹ son de tan sólo el 3% y, por otra parte, la industria maquiladora compró en el exterior en 1999 más de 50 mil millones de dólares. Lo que se observa en el campo de las maquiladoras es sintomático de lo que sucede en el resto de la industria nacional: se exportan grandes cantidades, pero para realizar esa exportación se lleva a cabo una enorme importación de maquinaria e insumos que la industria nacional no provee, pero que podría proveer aunque fuera parcialmente, si existiera una política adecuada en ese rubro.

En este sector industrial, como en otros, es necesario que la política industrial del gobierno promueva la integración de las diversas ramas industriales, lo que llevaría a una reactivación de la actividad industrial, al fortalecimiento de las cadenas productivas y a la

integración de los sectores productivos. Por otro lado, desde el punto de vista financiero, una política de integración de los sectores productivos implicaría dejar de importar cierta maquinaria e insumos; frenar, aunque fuera parcialmente, el deterioro de la balanza comercial y de la balanza de pagos, lo cual en gran medida se debe a la desarticulación de los sectores industriales y económicos en general. Por ello es indispensable el poner en marcha una política industrial coherente integradora.

La situación actual

El gobierno del Presidente Zedillo ha puesto un empeño especial para evitar una crisis de fin de sexenio como las que han ocurrido en ocasiones anteriores. Para tal efecto, la presente administración tiene a su favor varios elementos. Las variables macroeconómicas principales han evolucionado satisfactoriamente: el crecimiento del PIB se espera que sea este año de 5.5%, la expectativa en términos de inflación es de 9%, las finanzas públicas han cumplido eficientemente con la discipli-

⁹ *La Jornada*, 24-VIII-99, p.30

na planteada y el país podrá disponer entre los meses de septiembre y enero próximos de 1,500 mdd, como parte del blindaje financiero total de 4,200 mdd que el FMI asignó a México.¹⁰ Así mismo, las reservas internacionales estaban en 33 mil mdd en la segunda semana de junio y la inversión extranjera captada en el primer trimestre del año fue de 3,086 mdd, mayor en 18.8% a lo recibido en el mismo periodo del año pasado y con una expectativa de 12.2 mil mdd para todo el año.¹¹ Estas y otras razones más avalan el clima de confianza que el gobierno mexicano y organismos internacionales como el FMI mantienen de que no hay riesgo de crisis, por lo menos como la que se vivió en 1994.¹²

Otros sectores, por su parte,¹³ señalan la posibilidad de que ciertas turbulencias que se dieron a fines de mayo y principios de junio pudieran prolongarse unos meses más, debido a ciertos factores coyunturales: básicamente las elecciones presidenciales, las cuales, mientras más cerca, generan un sentimiento de incertidumbre entre los inversionistas sobre el proceso político y la posibilidad de mantener la gobernabilidad y el aumento de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal (Fed) de Estados Unidos. Sin embargo, el presidente del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), no espera una crisis al final del sexenio ni en la primera parte del siguiente.¹⁴

Ante esta situación, el gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, consideraba que la volatilidad mencionada era temporal y el Secretario de Hacienda, Angel

Gurría, desechaba la idea de que la economía mexicana estuviera sobrecalentada.¹⁵

Existe otra visión, sustentada principalmente por sectores académicos de la UNAM, UAM y Colmex,¹⁶ de que la crisis es prácticamente inminente y, aunque es improbable que se dé a fin de este sexenio, sí se podría hacer presente al principio de la siguiente administración si las autoridades en turno no manejan el problema adecuadamente. Este sector señala como un problema central la sobrevaluación del tipo de cambio, el cual, según estos analistas, está sobrevaluado en 32%, por lo que requiere un ajuste adecuado y en el momento preciso. Igualmente se señalan, entre otros, los siguientes elementos, posibles detonadores de la crisis: el déficit comercial, el sobreendeudamiento por parte de las empresas, la supeditación del país a la entrada de capitales extranjeros de corto plazo, la inestabilidad de



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

los mercados internacionales y la posibilidad de que el crecimiento económico de Estados Unidos, mantenido por nueve años consecutivos, comience a declinar, con los consiguientes efectos negativos para la economía mexicana. En términos generales, para este sector, las condiciones de la crisis están dadas. No obstante, como en otras ocasiones, tendremos que esperar para ver las tendencias que se fortalecen, las que se debilitan y hacia dónde se orienta el proceso histórico.

¹⁰ *El Financiero*, 30-V-00, p. 4. Véase también *La Jornada*, 20-VI-00, p. 26.

¹¹ *La Jornada*, 24-V-00, p.22.

¹² *La Jornada*, 20-VI-00, p.26.

¹³ *El Financiero*, 23-V-00, p.4

¹⁴ *La Jornada*, 12-VI-00, p.23

¹⁵ *El Financiero*, 23-V-00, p.13. Véase también *La Jornada*, 21-V-00, p. 18

¹⁶ *El Financiero*, 23-V-00, p.13. Véase también *La Jornada*, 24-V-00, p.21

Tendencias y perspectivas de industria de la energía eléctrica

Claudia Sheinbaum Pardo*
Víctor Rodríguez Padilla**

Desde nuestro punto de vista, hoy como en el pasado la construcción y consolidación de la Nación exige que ésta sea propietaria de los recursos naturales, sus beneficios y rentas; que tenga la responsabilidad exclusiva e ineludible de las áreas estratégicas, como la industria eléctrica. Es indispensable mantener nacionalizado el sector como única garantía para alcanzar un crecimiento productivo independiente. Ello porque la electricidad es un bien público, fundamental y estratégico. Todos los miembros de la sociedad, sin importar su condición o localización, necesitan de ella para su vida cotidiana; además, porque resulta indispensable para la producción de cualquier otro bien. Finalmente, porque sin fluido eléctrico la moderna actividad económica simplemente se detendría. En tanto fuente clave del poder, la electricidad no debe ser controlada por unos cuantos, menos si son extranjeros, porque se perdería un elemento clave de la autonomía de la sociedad mexicana.

Introducción

A principios del mes de febrero 1999, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una propuesta de modificación de los Artículos 27 y 28 constitucionales en materia de servicio eléctrico. El objetivo de esta reforma, era la introducción del capital privado en las distintas ramas de la industria eléctrica nacional, bajo la premisa de que el mercado promovería mayor inversión, mejor servicio y menores costos.

Esta propuesta encontró poco apoyo y en cambio gran oposición de diferentes sec-

tores y actores de la vida política e intelectual del país, por lo que a pesar de los esfuerzos del ejecutivo, la iniciativa de ley no pudo ser aprobada por el Congreso de la Unión. A raíz de ésta, sin embargo, se abrió un debate a nivel nacional acerca de las propuestas y perspectivas del sector eléctrico nacional, que no ha quedado cancelada sino, por el contrario, sigue siendo uno de los ejes del debate nacional.

En este trabajo no abundaremos en la crítica a la propuesta de reforma del sector eléctrico presentada por el ejecutivo en 1999,¹ sino

¹ Véanse Sheinbaum C., "Escenarios de consumo de energía y emisiones de gases de efecto invernadero, informe del Instituto de Ingeniería, presentado a la Secretaría de Energía, 1999; y Rodríguez V., *Impacto de*

*Investigadora, Instituto de Ingeniería, UNAM.

**Profesor de la Facultad de Ingeniería, UNAM.

desarrollaremos algunas líneas de lo que consideramos debería integrar una política actual y acorde con las necesidades de la industria eléctrica mexicana. Para ello, dividimos el trabajo en tres partes. En la primera se presenta una semblanza histórica de la industria eléctrica nacional, incluyendo las formas de financiamiento. En la segunda se presenta el panorama actual de la industria eléctrica y de las políticas hacia el sector. En la última parte se presentan las líneas de una política eléctrica alternativa.

Semblanza histórica de la industria eléctrica nacional

La primera planta termoeléctrica en México se instaló en 1879 en la fábrica textil de Hayser y Portillo en León Guanajuato y la primera planta hidroeléctrica comenzó a funcionar en Batopilas, Chihuahua, en 1889 para la satisfacción de las necesidades mineras.² Durante las primeras décadas de este siglo se presenta un desarrollo muy importante de la hidroelectricidad, asociada principalmente a capital extranjero. Como señala Galarza,³ para la generación eléctrica a partir de los cauces de agua, se requería de la concesión del aprovechamiento de la misma. Dichas concesiones, sin embargo, fueron de cada vez mayor tiempo y con poco respeto a los ordenamientos legales. Esto llevó a que en 1926 se promulgara la primera obra legislativa en materia de regulación de electricidad con el Código Nacional Eléctrico y la reforma a la fracción X del artículo 73 de la Constitución, que otorgó al Congreso Federal la facultad para legislar sobre energía eléctrica.⁴ Dicho código declaró la industria

la reforma económica sobre las inversiones eléctricas en México, Reporte de investigación del Departamento de los recursos del subsuelo, Sección Ingeniería Energéticas, Posgrado de la Facultad de Ingeniería, UNAM, México, 1999.

² Rodríguez G., "Evolución de la Industria Eléctrica en México" en: Reséndiz D. (coordinador), *El sector eléctrico en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

³ Galarza E., *La Industria eléctrica en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.

⁴ Rodríguez G., op. cit.

eléctrica de utilidad pública y la jurisdicción exclusiva del poder federal para la reglamentación y vigilancia de la generación de energía eléctrica por medios industriales.

Sin embargo, esta legislación no fue suficiente para limitar los privilegios de las compañías extranjeras, por lo que en 1937, el presidente Lázaro Cárdenas crea la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y en 1939 se expiden la Ley de Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica y la Ley de la Industria Eléctrica. La creación de la CFE tenía como objeto crear una dependencia del Estado, con atribuciones para generar y distribuir energía eléctrica con una visión de conjunto.⁵

A partir de 1940, la industria eléctrica se desarrolla por el impulso de CFE y por la integración de diversas compañías extranjeras en dos grandes monopolios: Compañía Mexicana de Luz y Fuerza de capital anglo-canadiense y el Grupo de Impulsoras de Empresas Eléctricas, ligado a empresas estadounidenses. Como señala Rodríguez,⁶ las prácticas monopólicas de estas empresas provocaron en un plazo no mayor de 30 años, la formación de grupos de interés que dominaron el panorama de la industria eléctrica en México.

Esto llevó al decreto de nacionalización de la industria eléctrica en 1960, bajo las siguientes premisas: a) el propósito del gobierno de procurar el progreso nacional armónico en sus beneficios para todos los habitantes de la república; b) la tarea indeclinable de atender las crecientes demandas de energía eléctrica y c) la prestación de servicio público de energía eléctrica queda a cargo del Estado y tal actividad se sustenta en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular.

De 1960 a 1972, la CFE, además de consolidarse como la empresa pública más importante en la prestación del servicio eléctrico, prosiguió con la adquisición de instalaciones, bienes y derechos de diversas empresas eléctricas que continuaban funcionan-

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

do en el país. Por su parte, y a raíz de la fusión de diversas empresas que prestaban servicio eléctrico en el centro del país, surgió la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, la cual se desarrolló de manera paralela a CFE. No fue hasta 1989 que el artículo cuarto de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica planteó: “las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus asociados, el Ejecutivo Federal dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías”. Con fecha 9 de febrero de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

De 1967 a la fecha, la capacidad instalada de la industria eléctrica nacional aumentó en más de 650%, permitiendo cubrir una demanda con tasas anuales de más del 7%. Con la unificación de frecuencias entre 1972 y 1976, se logró consolidar un sistema interconectado nacional, que ha permitido un mejor aprovechamiento de las instalaciones, la reducción de costos y la normalización de los equipos.

Financiamiento

Desde la nacionalización de la industria eléctrica mexicana y hasta finales de la década de los ochenta, el financiamiento de la expansión del servicio eléctrico se realizó con recursos del gobierno federal, créditos bilaterales, préstamos de la banca internacional de desarrollo y créditos de los proveedores.⁷ En el mismo periodo, se desarrolló una política de subsidio a las tarifas eléctricas en todos los sectores, sustentada en un apoyo gubernamental al desarrollo nacional y la electrificación. Al igual que en otros sectores, el crecimiento de la infraestructura eléctrica estuvo sustentado en el endeudamiento.

⁷ Bastarrachea J., Aguilar J.A., “Las inversiones del sector eléctrico” en: Reséndiz D., op. cit.

En 1983, el alto costo financiero de la deuda llegó a representar 76% del total de los productos obtenidos por la venta de energía eléctrica.⁸ En 1985, la Comisión Federal de Electricidad y el Gobierno Federal convinieron que éste asumiría 360 mil millones de pesos del pasivo de aquella. El 20 de agosto de 1986, el gobierno federal asumió el equivalente a 8,578 millones de dólares de la deuda de CFE con bancos e instituciones de crédito, que deberían incrementar el patrimonio de la entidad, condicionándolo a compromisos de productividad, mantenimiento, racionalización de gasto, eficiencia y otros.

Esta fue una de las razones por las cuales, a finales de los ochenta, se realizaron ajustes a la política tarifaria, reduciendo subsidios en todos los ámbitos, principalmente en los sectores industrial y comercial y en menor medida en el residencial y el agrícola. Entre 1987 y 1996, el precio medio de la electricidad crece en términos reales: 6% en el sector residencial, 57% en el comercial, se mantiene en los servicios (bombeo de agua y alumbrado público), crece 150% en el bombeo agrícola y 4% en el industrial.⁹

Debido a las restricciones presupuestales y el alto costo de la deuda, a finales de la década de los ochenta se plantean nuevas condiciones de financiamiento de los organismos financieros internacionales, que obligan a CFE a recurrir a nuevas formas de financiamiento. Esta nueva circunstancia no es excepcional para México. Diversos países latinoamericanos optaron por nuevos esquemas de financiamiento para la infraestructura eléctrica. En Argentina y Chile, por ejemplo, el modelo fue la privatización tanto de los activos, como de la nueva generación. En México, en cambio, hasta antes de la propuesta actual, se optó en 1992 por el cambio en la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica bajo el esquema de apertura de la inversión privada en nueva generación, con mantenimiento de la estructura de monopolio público dominante.¹⁰

⁸ *Ibid.*

⁹ CFE, *Estadísticas básicas*, México, 1996, 1997, 1998.

¹⁰ Islas J., Rodríguez V., “La apertura externa en el sector eléctrico mexicano” en: *Situación y perspectivas*

A partir de 1992, el capital privado puede participar en la generación de energía eléctrica en las siguientes actividades consideradas de “no servicio público”: autoabastecimiento de empresas privadas, plantas de cogeneración para empresas privadas con ventas de excedentes de producción a CFE, pequeña producción (con capacidad instalada menor a 30 MW si se conecta a la red de CFE y hasta 1 MW de capacidad en áreas aisladas), en la producción independiente para vender el total de la producción a CFE, en la generación de energía eléctrica para exportación y en la importación de energía para el abastecimiento de particulares.

Sin embargo, la participación de la inversión privada en el sector eléctrico no se ha limitado a los cambios en la Ley. La utilización de técnicas de financiamiento del tipo Contratación, Arrendamiento y Tránsito (CAT) para los cuales no se necesitaba de cambios jurídicos, ha sido hasta ahora el mecanismo de inversión más importante para hacer participar la inversión privada tanto en el área de generación, como en la de transmisión de energía eléctrica.¹¹

Bajo este tipo de mecanismos, también conocidos como “llave en mano”, los inversionistas privados se hacen cargo del financiamiento y de la logística de la obra. Una vez terminada, la planta o línea es operada por la compañía pública, pagando un arrendamiento fijado de antemano por el costo de inversión y el financiamiento de la misma. Una vez cubierto el costo del mismo, la planta pasa a ser propiedad de quien la opera. De esta forma, los agentes privados asumen los riesgos relacionados con el paquete financiero y la construcción de la obra y la compañía pública asume los riesgos asociados con la operación de la planta (aumento en el precio de los combustibles, rezago en las tarifas, devaluaciones, etc.). A diferencia de los mecanismos CAT, en el de Producción

del sector eléctrico mexicano, Instituto de Investigaciones Económicas, Programa Universitario de Energía, UNAM, 1997.

¹¹ Sheinbaum C., Islas J., “Retos del sector eléctrico mexicano: financiamiento y tarifas. Secretaría de Energía (SE)” en: *Perspectiva del sector eléctrico*, México, 1998.

Independiente (que sólo es permitido por Ley para el caso de la generación), la planta se mantiene en propiedad de los agentes privados y la compañía pública paga la compra del producto a un precio establecido, además de una cuota por la capacidad instalada. Las últimas inversiones y licitaciones en generación se han realizado a través de este mecanismo de productor independiente.

Otros cambios institucionales que se suman al proceso de reforma del sector, es la creación, en 1995, de la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Este organismo tiene la función de facilitar la inversión privada en el sector energético (electricidad y gas natural) solucionando los conflictos que pudiesen darse entre los sectores privado y público en el nuevo marco regulatorio.¹²

Estas alternativas de inversión privada han sido el principal mecanismo de crecimiento del sector eléctrico en la última década, debido a una carencia de financiamiento propio pero, sobre todo, a las limitaciones de endeudamiento establecidas por los organismos financieros internacionales. En este contexto, los préstamos otorgados para la infraestructura nacional provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo o del Banco Mundial, tienen condicionantes que no tuvieron en décadas anteriores. Existe una importante presión de estos organismos internacionales para desprender las industrias de manos del Estado y otorgar la responsabilidad del servicio eléctrico al capital privado.

Panorama actual del sector eléctrico nacional

El sector eléctrico nacional está constituido por dos compañías públicas: Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, que en conjunto cuentan con 73 unidades de generación hidroeléctrica, 29 unidades de vapor, 2 carboeléctricas; una dual; 6 de ciclo com-

¹² Islas, J., “La reforma de la Industria Eléctrica en México y las perspectivas del uso del gas en la producción eléctrica” en: *Memorias de la Conferencia Internacional México power 96*, cfe, Penwell, Monterrey-México, 1996.

binado; 34 de turbogás; 7 de combustión interna; 5 geotérmicas; una nuclear y una eolétrica;¹³ cerca de 400 mil Km de líneas de transmisión y distribución, una capacidad de 136 Millones de Volt-Amperes en subestaciones de transmisión y distribución, 604 mil transformadores de distribución y más de 20.7 millones de usuarios.¹⁴

La Comisión Federal de Electricidad cuenta con el 97% de la capacidad instalada efectiva de generación, 77% de los usuarios, 80% de la energía vendida y 77% del producto percibido por las ventas. Esto significa que, con sólo el 3% de generación, LyFC atiende al 23% de los usuarios y genera el mismo porcentaje por concepto de ventas.¹⁵

Es indudable que las industrias eléctricas públicas han permitido impulsar activamente el desarrollo nacional. Entre los logros obtenidos se cuentan el crecimiento sostenido del suministro de energía eléctrica (a ritmos que han llegado a ser superiores al 9%), la normalización de las características técnicas —especialmente la unificación de frecuencias—, la integración de un gran sistema eléctrico interconectado y algunas de las tarifas más bajas del mundo. En la actualidad, el grado de electrificación que alcanza es uno de los más altos de América Latina, la calidad del servicio está en constante mejora, los indicadores de desempeño van en continuo aumento y las tarifas industriales se cuentan entre las más bajas del mundo.

Sin embargo, durante la presente administración se han tomado una serie de decisiones que ponen en peligro lo que con tanto esfuerzo se ha conseguido. Los retrasos, cuellos de botella y déficits que se han generado en el sector eléctrico nacional, por falta de inversión, han ido minando la capacidad de respuesta de la industria eléctrica nacional para continuar contribuyendo al desarrollo sustentable del país. Las políticas de inversión, financiamiento, tarifas, subsidios, producción e

información, puestas en práctica por el gobierno no sólo dejan mucho que desear, sino que en algunos casos están al margen del interés nacional. Es claro que si a las empresas públicas se les dieran los medios necesarios podrían alcanzar altos niveles de rentabilidad social y productividad, como ya es el caso de CFE.

Política de financiamiento. La política de financiamiento ha puesto más énfasis en el endeudamiento que en los recursos propios de CFE y LFC. Como resultado, el peso relativo de los créditos se ha incrementado en forma espectacular: en 1996 y 1997 se situó en alrededor del 70%. En el caso de CFE, que realiza entre el 86% y el 90% de la inversión pública en el sector, dicho peso es aún más importante, pues alcanzó el 80%.¹⁶

De no fructificar la propuesta de privatización, el gobierno propone que se recurra aún más al endeudamiento, directo e indirecto, desechando la posibilidad de apoyarse más en el autofinanciamiento. En el periodo 1998-2007 el sector privado aportaría el 47.7% de los requerimientos de inversión —mediante el esquema Proyectos de Inversión con Impacto Diferido en el Gasto (Pidiregas)—, alcanzando el 92.5% en el segmento de generación.¹⁷

Sin embargo, hay que reconocer que con el actual esquema de participación privada se ha tenido éxito para atraer la inversión que se ha requerido. Actualmente se encuentran en proceso de construcción o ya firmados contratos con productores externos por 3,271 MW y licitaciones por cerca de 2,500 MW adicionales. En todos los concursos se han recibido suficientes ofertas y se ha tenido un buen margen para seleccionar los precios más competitivos. No se requiere de una reforma adicional para atraer inversión privada. Lo que sí es conveniente es modificar la proporción y condiciones en la que participan. La expansión del sistema debería reposar en primer lugar en las tarifas (autofinanciamiento) y en forma complementaria en el ahorro privado (endeudamiento).

¹³ Mulás P., Reinking A., *Compendio de información del sector eléctrico mexicano, Programa Universitario de energía*, UNAM, México, 1998.

¹⁴ CFE, 1997, op. cit.

¹⁵ Sheinbaum C., 1999, op. cit.

¹⁶ Secretaría de Energía (SE), *Balance nacional de energía 1996*, México, 1997.

¹⁷ CFE, 1998, *Informe anual*, México, 1998.

Política tarifaria. A raíz de la crisis económica que se desató a finales de 1994, el gobierno nuevamente recurrió al uso de las tarifas eléctricas como un instrumento de contención inflacionaria, resultando una reducción del precio promedio de la electricidad y el aumento de la brecha entre precios y costos de producción. Como consecuencia, en 1995 y 1996 se tuvieron que canalizar recursos fisca-

currir a mayor endeudamiento, que a final de cuentas habría que pagar posteriormente. En suma, el actual nivel de ingresos de las empresas públicas del sector no es sustentable en el largo plazo.

Se requieren revisar las tarifas para que CFE pueda afrontar sus compromisos, así como cubrir con recursos propios una mayor propor-



FOTO: SERGIO SANCHEZ

les para apoyar la inversión de CFE, asimismo, la empresa tuvo que apoyarse más en el endeudamiento y la inversión del sector privado para el desarrollo de la capacidad de generación y transmisión.

Los compromisos de pago de CFE, debido tanto al endeudamiento directo como a los proyectos de inversión bajo la modalidad Construir-Arrendar-Transferir, han estado creciendo, reduciendo la disponibilidad de recursos propios para financiar las nuevas inversiones. Además a partir del año 2000 habrá que comenzar a pagar las inversiones realizadas por el sector privado bajo la modalidad productor independiente.

Los compromisos financieros adquiridos por CFE no podrán ser cubiertos con el nivel de ingresos actuales, a menos que se pudiera re-

ducir los planes de inversión necesarios para garantizar el abasto de energía eléctrica que requiere el desarrollo del país, sin caer en una situación de endeudamiento excesivo. Mientras más se dilate el ajuste, este tendrá que ser mayor o será necesario un rescate por parte del gobierno.

Política de subsidios. Los precios a los cuales las empresas eléctricas están autorizadas a vender la electricidad por parte de la Secretaría de Hacienda no alcanzan para cubrir los costos del fluido eléctrico entregado a los usuarios. En 1998 el costo medio en CFE ascendió a 0.57 pesos/ kWh, pero el precio medio se situó en 0.43 pesos/kWh, por lo que la empresa sólo recuperó el 76% de dichos costos. Como la relación precio/costo ha disminuido en forma sostenida, el monto total del subsidio a los usuarios ha ido en continuo au-

mento. En 1998 ascendió a 25,602 millones de pesos, de los cuales 21,644 millones de pesos se otorgaron a través de CFE y resto mediante LFC. Los beneficiarios han sido sobre todo el sector residencial y el riego agrícola, y en menor medida la mediana empresa y la gran industria.¹⁸

Además que los subsidios generalizados debilitan la viabilidad financiera de las empresas públicas y propician el desperdicio de recursos, incluidos los medioambientales, su repartición actual es cuestionable. El subsidio tanto al bombeo agrícola, como a la mediana empresa se concentran en los mayores consumos, lo cual indica que la asignación de dichos subsidios no sigue criterios de equidad o apoyo a los pequeños empresarios. Por otra parte, la mediana empresa y la gran industria reciben subsidios, pero no hay política oficial de desarrollo industrial. Además, no se cuenta con información que permita saber como se reparten los subsidios por entidad federativa o por división de distribución.

Las tarifas de alta tensión, especialmente las de larga utilización, tienen también un subsidio, que generalmente no se reconoce como tal de manera oficial. Se considera como un subsidio justificado a las exportaciones, dado que la mayoría de los 400 usuarios de esa tarifa exporta. Sin embargo, se subsidia también la ineficiencia pues no son rentables las medidas de uso eficiente con la energía tan barata. Se debe suprimir ese subsidio, y las exportaciones deben ser estimuladas con apoyos al uso de tecnologías más eficientes y a la conversión y renovación industrial.

Los subsidios otorgados al sector residencial alcanzan a todas las clases sociales, ricos y pobres sin distinción, ya que en todos los casos se subsidian por los menos 200 kWh de consumo mensual. Ello es contrario a la equidad. Las propias autoridades han admitido que la distribución de los subsidios a los usuarios residenciales es muy regresiva: el 40% de los usuarios con menor consumo de electricidad, es decir los del bloque básico que consumen hasta 75 kWh por mes, sólo reciben el 10%

del subsidio total. En contraste los usuarios que consumen entre 75 y 200 kWh por mes (bloque intermedio), reciben el 52% del subsidio total otorgado al sector residencial.

Para colmo, los consumidores marginales (aquellos con consumos mensuales inferiores a 25 kWh) pagan más por la electricidad que cualquier otro usuario, lo cual es sumamente inequitativo. Así, por ejemplo, una familia muy pobre que prende 2 focos para alumbrarse durante 3 horas en la noche consume al mes 10.8 kWh y paga por ello la cuota fija de 8 pesos, lo que significa que se le cobra el kWh a 74 centavos. En cambio, una familia de clase media en un departamento bien equipado en electrodomésticos que los usa cotidianamente y que consume al mes 200 kWh paga el kWh a 36 centavos, es decir, casi a la mitad de lo que paga el mexicano marginado. Esa situación escandalosamente inequitativa afecta, al menos a, 1.8 millones de familias pobres.

El subsidio también es muy regresivo en términos regionales. Las localidades de mayor ingreso del país (es decir, las de los estados del norte) son las que reciben la mayor subvención. El calor veraniego en estas zonas ha justificado el mayor subsidio para promover el uso del aire acondicionado. En el caso de la tarifa 1e, el subsidio abarca los primeros 2,500 kWh mensuales, lo cual resulta excesivo. Sin embargo, los hogares de clase popular no tienen acceso a esa comodidad. Además esa política contraviene los objetivos de la política de ahorro de energía, y quita el incentivo para que las construcciones de las casas-habitación se apeguen a las normas oficiales mexicanas que especifican aislamiento para conservar la temperatura templada.

Las tarifas para verano cálido fueron diseñadas para el norte del país, donde el verano es muy seco. La aplicación a regiones cálidas y húmedas del sur y el sureste no resuelve los problemas, pues la alta humedad motiva un uso aún mayor del aire acondicionado. Las tarifas para verano cálido deben considerar no sólo la temperatura promedio, como ahora se hace, sino también los niveles de humedad, de modo que las zonas más húmedas impliquen una temperatura promedio más baja para alcanzar una tarifa más favorable para el consumidor.

¹⁸ CFE, 1999, Informe entregado a la Cámara de Diputados, México, junio 1999.

En suma, la asignación de los subsidios residenciales a los diversos grupos sociales es totalmente injusta. Es esencial racionalizarlos y hacer que lleguen a quienes realmente los necesitan. Se requiere que los subsidios envíen las señales correctas y es básico preservar tres principios: eficiencia económica (productiva y asignativa), equidad y preservación del medio ambiente.

Si el gobierno no ha querido eliminar los subsidios injustificados se debe, por un lado, a que no ha querido asumir el costo político y electoral de tal medida, dejando a la futura administración la responsabilidad y las consecuencias. Por otro lado, la eliminación de dichos subsidios vendría a mejorar la situación financiera CFE y LFC, cuando lo que busca el gobierno, como ya se señaló, es debilitarlas para justificar su privatización.

Política de producción. La actual política de generación de electricidad está casi totalmente volcada hacia la utilización de gas natural, combustible fósil y crecientemente importado, en lugar de las fuentes autóctonas. De mantenerse esa política, en el año 2007 el gas natural participará con un 58.1% en el consumo de combustibles fósiles utilizados para la producción de electricidad, contra un 17.1% en la actualidad.¹⁹

Si bien son palpables las ventajas económicas y ambientales de la tecnología que utilizan gas natural, no es conveniente basar toda la expansión del parque de generación únicamente en las centrales de ciclo combinado, por muy eficientes que éstas sean. La diversificación permite reducir riesgos de disponibilidad y precio. Hay que tomar en cuenta el gran potencial del país en hidroenergía, geotermia, energía eólica y energía solar. Asimismo, no hay que dejar completamente de lado la posibilidad de seguir utilizando combustóleo, abundante y barato en nuestro país, y que gracias a la tecnología de lecho fluidizado es ahora menos dañino para el ambiente.

Política de información. Es clara la falta de voluntad de las autoridades para mostrar

¹⁹ CFE, 1998, op. cit.

de manera transparente la situación real que guarda la industria eléctrica, mediante información veraz y oportuna. Antes al contrario hay signos inequívocos de la voluntad de manipular las cifras para amplificar debilidades y minimizar fortalezas de las empresas públicas, así como magnificar amenazas y limitar las oportunidades únicamente a la desregulación competitiva y la privatización. En particular, el monto de la inversión necesaria para los próximos años se ha manipulado políticamente para justificar la necesidad de desincorporar y vender las empresas públicas del sector.

Ejes de una política moderna para la industria eléctrica nacional

Desde nuestro punto de vista, hoy como en el pasado la construcción y consolidación de la Nación exige que ésta sea propietaria de los recursos naturales, sus beneficios y rentas; que tenga la responsabilidad exclusiva e ineludible de las áreas estratégicas, como la industria eléctrica. Es indispensable mantener nacionalizado el sector como única garantía para alcanzar un crecimiento productivo independiente. Ello porque la electricidad es un bien público, fundamental y estratégico. En primer lugar, porque todos los miembros de la sociedad, sin importar su condición o localización, necesitan de ella para su vida cotidiana; además, porque resulta indispensable para la producción de cualquier otro bien. Finalmente, porque sin fluido eléctrico la moderna actividad económica simplemente se detendría. En tanto fuente clave del poder, la electricidad no debe ser controlada por unos cuantos, menos si son extranjeros, porque se perdería un elemento clave de la autonomía de la sociedad mexicana.

El fortalecimiento de la industria eléctrica nacional, pasa por mantener y renovar los tres grandes objetivos que dieron origen a la creación de la CFE en 1937: 1) que todos los mexicanos, sin distinción de clase, nivel socioeconómico, nivel educativo o cultural y ubicación geográfica, dispongan en su vida diaria del fluido eléctrico, con máxima calidad y mínimo costo; 2) que el aparato productivo dispongan de un abasto en electricidad

continuo, estable y a precios competitivos para aumentar su productividad y por ese medio alentar el máximo desarrollo económico; 3) que la nación controle ese proceso y los recursos utilizados para ello, para que tanto su usufructo como la introducción de nuevas tecnología a lo largo de la cadena eléctrica, se traduzcan en beneficios para toda la sociedad y no para unos cuantos.

Dicha propuesta se enmarca dentro de un proyecto nacional definido: garantizar el bienestar de todos los mexicanos con máxima autonomía social. Con ello se reafirma el compromiso político y ético que el Estado tiene para regular la vida económica de la nación. También se renueva el compromiso de favorecer la emergencia de una sociedad con mayor poder de autodeterminación. Para cumplir con los objetivos propuestos se plantea una serie de líneas estratégicas, que el gobierno y las empresas públicas deberán afinar y poner en práctica con el concurso de la sociedad. Gracias a ello se conseguirá mayor seguridad y calidad en el suministro, más y mejores servicios, menores costos, así como mayor justicia social y cuidado del medio ambiente.

Tareas para las empresas públicas

El eje central de la propuesta es conceder a CFE y LFC autonomía administrativa, financiera y estratégica, pero con responsabilidad y compromisos claros y precisos hacia la nación, los cuales serán plasmados en una serie de contratos con el Poder Ejecutivo y ratificados por el Legislativo. En dichos contratos, el Estado se comprometerá a que el marco legal y regulatorio permita a las empresas públicas ya autónomas cumplir en las mejores condiciones con las misiones que se les encomiende, en particular, la reducción sistemática de los precios de la electricidad.

Sin embargo, el cambio técnico, la exigencia de tarifas y subsidios claros y transparentes, los nuevos requerimientos financieros, productivos y comerciales, los desarrollos institucionales y organizacionales, así como la necesidad de buscar formas para integrarse a un mundo globalizado conducen a la necesi-

dad de reestructurar las empresas públicas, sin renunciar a su carácter estatal y a su función social, pero también sin ocultar los vicios acumulados durante años, derivados la mayoría de las veces de la estructura y prácticas de un Estado corporativo, presidencialista y con partido de Estado.

El objetivo primordial de dicho proceso de renovación deberá ser el satisfacer los requerimientos derivados de un crecimiento dinámico de la demanda de energía eléctrica, garantizando no sólo su calidad, confiabilidad y competitividad crecientes, sino también que generación, transmisión, transformación, distribución y comercialización, apoyadas en las innovaciones tecnológicas y administrativas, se lleven a cabo al menor costo posible y con pleno respeto del medio ambiente.

La reestructuración debe contemplar la reorganización empresarial para la minimización de costos, el aliento al cambio técnico, la modernización de la infraestructura, la transparencia del proceso de determinación de costos, la promoción del ahorro y uso eficiente de la energía, el uso equilibrado de las fuentes de financiamiento, el mejoramiento de los sistemas de información, la plena incorporación de los trabajadores al cambio de visión estratégica y la participación de la sociedad.

La renovación debe garantizar una adecuada combinación de una gestión industrial corporativa con resultados en cada unidad productiva y de una creciente autonomía regional, en el marco de una actuación nacional integral. Alternativamente se debe estudiar la conveniencia de crear empresas regionales de electricidad para mejorar la seguridad, calidad y precio del servicio. En cualquier caso, la conducta de cada planta, área de transmisión, zona de distribución y agencias de comercialización debe ser impecable, eficiente, segura y con extremo cuidado del ambiente.

La reestructuración debe exigir a las empresas resultados de competitividad, eficiencia, rentabilidad, seguridad y cuidado ambiental en cada una de las fases que componen la cadena eléctrica. Más aún, dichas exigencias también deben establecerse y evaluarse regional y localmente y su demanda de

insumos debe contribuir a desarrollar el mercado interno.

Las empresas deberán mejorar los sistemas de información para que ésta sea completa y robusta, especialmente en materia de costos, ya que en ella reposan las metodologías para la determinación de tarifas, precios y regulaciones. De igual modo, es imperativo que CFE cree un mercado virtual mayorista de energía eléctrica, con precios transparentes y del dominio público. Es un paso importante para desbloquear el desarrollo de la cogeneración y alentar, mediante un sistema compensatorio, una mayor participación de las fuentes de energía alternativas.

La reestructuración debe representar una oportunidad para el fortalecimiento de los recursos humanos, su calidad laboral y su solvencia técnica y que gracias a ellos se fortalezca la eficiencia productiva. En esa dirección es fundamental revisar las formas de gestión y de trabajo para que organismos y trabajadores superen, simultánea y solidariamente limitaciones y vicios que acaban siendo pesadas cargas para la sociedad y freno para el desarrollo eléctrico al que aspiramos.

Tareas para el Estado

Además de conceder la autonomía a CFE y LFC, el Estado debe comprometerse a establecer tarifas adecuadas, racionalizar los subsidios a los consumidores, definir una política armoniosa de movilización de fuentes energéticas, reorganizar y fortalecer la autoridad regulatoria, impulsar la cogeneración y el autoabastecimiento, alentar a la sociedad a definir e involucrarse en su futuro energético.

Autonomía de las empresas públicas. Como es inútil la búsqueda de eficiencia de las empresas públicas mientras queden sujetas a controles directos y a innumerables reglas burocráticas que le impiden ajustarse con flexibilidad a las condiciones cambiantes de los mercados y planear a largo plazo, es tiempo



FOTO: FRANCISCO MATA ROSAS

de que asciendan a la autonomía. Con ello se busca que el gobierno deje de usar el presupuesto de CFE y LFC como herramienta complementaria de las políticas macroeconómicas. Así ya no se podrá manipular el gasto de la empresa, comprimiendo las inversiones, difiriendo estacional o cíclicamente las erogaciones, en el marco de las políticas de combate a la inflación o los desequilibrios externos. Mediante ese expediente se eliminarán las prácticas enteramente contrarias a

los objetivos de incremento de la eficiencia de orden microeconómico, y a la exigencia de imprimir certeza al suministro de un bien indispensable para la vida diaria de la economía y los hogares. Además, el gobierno las apoyará y les dará los medios para competir en el mercado internacional de actividades eléctricas.

Financiamiento. La industria eléctrica estatal es capaz de financiarse de manera solvente y sin que ello signifique sobrecostos para los usuarios. Las tarifas deben ser las fuentes principales de financiamiento de la expansión de la industria eléctrica; el endeudamiento sólo debe ser una fuente complementaria. En este último caso, es imprescindible buscar novedosos mecanismos de financiamiento en el mercado nacional y en el extranjero. Para incrementar los recursos propios se requiere, simultáneamente, abatir los costos de producción mediante aumentos de productividad, reducción de subsidios y aumento de tarifas. La primera es una tarea de la empresa pública; las otras dos, del Estado.

Adecuación de tarifas. Se deben garantizar tarifas claras, transparentes y justas que reconozcan las mejores condiciones de producción, abasto y consumo. Las tarifas deben cubrir los costos de producción y dejar a las empresas públicas retornos suficientes para invertir. Las tarifas residenciales deben reestructurarse para lograr una mayor justicia social. Por otra parte, es fundamental seguir aprovechando el sistema nacional de transmisión para establecer un costo nacional de producción y, con base en él, una tarifa nacional de electricidad con factores de regionalización. Con ese principio de igualdad tarifaria se evita que las rentas derivadas de la utilización de los bienes nacionales como el agua de las cuencas hidráulicas o el vapor geotérmico del subsuelo, sean apropiadas privadamente. También se logra que la disminución de costos derivados del cambio tecnológico se traduzca en baja de precios en las tarifas no subsidiadas o en elevaciones menos severas en aquellas en las que el subsidio será racionalizado. Se trata de un principio nacional de justicia social elemental.

Racionalización de subsidios. Es elemental reafirmar el compromiso social de apoyar

a las regiones y los sectores que realmente lo necesitan con subsidios suficientes, claros y transparentes. En adelante, dicho subsidio debe venir del fisco y no gravar la economía de las empresas públicas; los subsidios cruzados entre sectores consumidores desaparecer y el monto y destino de éstos ser revisados y evaluado periódicamente por el Congreso.

Impulso a la cogeneración y autoabastecimiento. Resulta de interés nacional alentar al máximo los procesos de cogeneración y autoabastecimiento y pequeña producción, así como de todas las formas alternas y descentralizadas de producción de energía eléctrica, en el contexto del fortalecimiento del desarrollo regional. Lo anterior permitirá una mejor y más armoniosa utilización de los recursos energéticos y financieros, públicos y privados. Los obstáculos legales y regulatorios al desarrollo de la cogeneración deben ser eliminados rápidamente.

Reorganización y fortalecimiento de las instancias regulatorias. Frente a los retos que plantea una mayor participación de actores en la industria eléctrica, es vital garantizar la creciente robustez de los organismos de gobierno y supervisión, así como la mayor solvencia técnica y administrativa de las entidades reguladoras, las cuales deben responder tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que sólo se tendrán instancias reguladoras y rectoras fuertes y maduras a medida que se fortalezca y madure la vida democrática en nuestro país. Además del control de precios, tarifas y subsidios, así como de la vigilancia de la confiabilidad y la buena marcha de los sistemas, debe supervisar las inversiones para que resulten ser las necesarias y suficientes para la adecuada expansión de los sistemas de generación, transmisión y distribución de fluido eléctrico. Es indispensable avanzar en la regulación de la conducta que deben observar los múltiples actores de una industria eléctrica nacional reestructurada, en la que además de CFE y LFC hay y habrá cada día más productores independientes, autoabastecedores, cogeneradores y pequeños productores.

Equilibrio en la movilización de fuentes de energía. Es elemental mejorar el equilibrio en el uso de las fuentes de energía para

generar electricidad, poniendo topes a la penetración del gas natural, utilizando combustóleo y biomasa en lecho fluidizado, desarrollando en forma combinada la energía eólica y la hidroelectricidad, impulsando la energía solar, la microhidráulica y el aprovechamiento de la basura. Deben aplicarse una serie de mecanismos compensatorios para que las fuentes alternativas compitan en igualdad de condiciones en el despacho económico de carga. La carga del subsidio resultante debe ser distribuida entre los consumidores de acuerdo a criterios de equidad y competitividad y la utilización de hidrocarburos estar en estrecha relación con la visión prospectiva de Pemex.

Promoción de la participación privada.

El sector privado seguirá participando en la modernización de la industria eléctrica, bajo las modalidades definidas por la ley. Es hora de explorar nuevas formas de participación del ahorro privado en la expansión y modernización de los sistemas de generación, transmisión y distribución, por ejemplo mediante la

bursatilización de algunas cuentas o la participación accionaria de pequeños ahorradores. Asimismo, se debe permitir y alentar la emergencia de empresas especializadas en medición y facturación, de los sectores social, público y privado, para que el servicio experimente una mejoría notable a nivel del consumidor final.

Fortalecimiento de la capacidad de la sociedad para definir su futuro energético. Finalmente, el gobierno debe respaldar e impulsar las capacidad de la sociedad para responsabilizarse de su propio desarrollo energético. Una industria eléctrica moderna exigen una sociedad y unos consumidores con amplia información y creciente capacidad para comprender la operación de esa noble industria, así como sus problemas y retos técnicos y financieros. Esa capacidad permitirá a la sociedad construir formas y mecanismos de regulación y evaluación de la operación de dicha industria, así como diseñar instrumentos para perfeccionar sus procesos de planeación y programación.



FOTO: MARCO ANTONIO CORTÉS

Crecimiento urbano y poblamiento en la ZMCM. El perfil del nuevo milenio*

Ma. Soledad Cruz Rodríguez**

La etapa de densificación que se inició en la década de los noventa se enfrenta a una gran superficie urbana marcada por la década anterior y a un ritmo lento de crecimiento de la población, por lo cual se puede suponer, tal como los datos nos los muestran, que la densificación será muy lenta. Ante esta situación, cabe preguntarse si realmente se están presentado cambios sustanciales en el patrón expansión—densificación, o estamos ante una nueva dinámica que nos lleva a identificar procesos novedosos en la periferia urbana que implican cierta estabilidad del comportamiento demográfico. Tal vez sea posible suponer que la lentitud del crecimiento urbano se mantendrá durante la primera década del 2000.

Durante las últimas décadas se han presentado cambios importantes en los patrones de urbanización en México. Del predominio en el panorama urbano nacional de las tres grandes zonas metropolitanas (la de México, Guadalajara y Monterrey) se ha pasado en los años noventa a la preeminencia de las ciudades medias. Este fenómeno sólo evidencia los cambios sociodemográficos y espaciales de las ciudades. La pérdida de importancia de la urbanización de las zonas metropolitanas no es fortuita y sin duda alguna las estructuras de estas grandes ciudades están pasando por transformaciones físicas, sociales y económicas que obligan a la reorientación de sus dinámicas.

* Este trabajo se realizó con la colaboración del Lic. José Castro, quien ayudó en la sistematización y actualización de los datos censales y cartográficos.

** Profesora investigadora de Sociología Urbana, Departamento de Sociología, UAM-A.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) no ha escapado a este proceso. Durante las tres últimas décadas del siglo XX se ha observado un cambio importante en las tendencias de urbanización así como en su comportamiento demográfico. Desde 1970 se identificó el descenso en los ritmos de crecimiento poblacional pero no en los niveles de expansión física. Los resultados del Censo de 1990 permitieron realizar estudios detallados sobre la dinámica urbana de esta zona metropolitana. La posibilidad de contar con nuevas tecnologías en los estudios urbanos, como la posibilidad de digitalizar la cartografía urbana y de cruzar con ella las unidades censales (Agebs) con sus respectivos datos sociodemográficos, ayudó a la realización de estudios muy amplios sobre las tendencias del crecimiento urbano y demográfico en la ZMCM.

Este trabajo se realizó en el Área de Sociología Urbana a través del equipo de investigación denominado el Observatorio Urbano de

la Ciudad de México¹ (Ocim). Los resultados lograron delinear con claridad las características y novedades del desarrollo urbano para la década de los ochenta. Ahora que comenzamos un nuevo siglo y milenio, es importante preguntarse si las dinámicas identificadas aún son vigentes o si se han dado cambios importantes. Este es justamente el objetivo de este trabajo: identificar cuáles son los elementos que perfilan las tendencias de urbanización en la ZMCM al iniciar el nuevo milenio.

Para ello se consideraron como ejes centrales el desarrollo del crecimiento urbano, la dinámica demográfica y la estructura del poblamiento en la gran ciudad.²

Antecedentes: la ZMCM en la década de los ochenta

Hacia 1990 se observan transformaciones importantes en el desarrollo urbano de la ZMCM que evidencian una ruptura en el patrón general de crecimiento de la ciudad. El estudio de las peculiaridades del crecimiento urbano en la década 1980 a 1990 resalta dos aspectos: la expansión física y el comportamiento demográfico.

Una de las primeras cuestiones que llama la atención es que el área urbana tuvo un crecimiento importante a pesar de que los datos censales muestran un incremento demográfico de apenas 10% de los ochenta a los no-

venta. En 1980 se contabilizaron 14 millones de habitantes mientras que para 1990 la cifra llegó a 15 millones.³ El área urbana creció en un 35%, 40,390 has se incorporaron a la metrópolis y la densidad promedio descendió a un nivel histórico de 108 habs/ha, el más bajo en los últimos cincuenta años. El crecimiento del suelo urbano se ha dado de manera mucho más importante en los municipios conurbados que en el D.F. Para los primeros, se calcularon 29,084 has que significan el 72% de la expansión urbana total mientras que para la segunda entidad se estimaron 11,306 has (el 28%).⁴

La población se distribuye de la siguiente manera: 54% en el Distrito Federal y el resto en los municipios del Estado de México. El crecimiento de suelo urbano se ha dado de manera mucho más importante en los municipios conurbados que en el D.F. Este crecimiento de la metrópoli se ha caracterizado por dos fenómenos aparentemente divergentes. Por un lado, resalta la presencia de un proceso de desdoblamiento de las áreas centrales que ha sobrepasado a las cuatro delegaciones tradicionales y que también afecta a las delegaciones de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco. Por otra parte, también tenemos un intenso crecimiento urbano hacia la periferia en las delegaciones del Sur del Distrito Federal y en los municipios conurbados. En este último caso, los principales receptores de este fenómeno fueron 17 municipios, entre ellos resaltan los que se localizan en el Norte (como Ecatepec, Atizapán, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Naucalpan) y en el Oriente (como Chalco, Ixtapaluca y Chimalhuacán).⁵

¹ El Observatorio Urbano de la Ciudad de México fue un equipo de investigación formado por investigadores del Área de Sociología Urbana del Departamento de Sociología y por investigadores del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A.C. Funcionó de 1993 a 1997 y entre sus resultados de trabajo más importantes está la realización de la investigación: *Escenarios Demográficos y Urbanos de la Zona Metropolitana de la Cd. de México. 1990-2010*. México. UAM-A. CENVI, 1996.

² Para realizar el análisis se actualizó la base de datos del Ocim con los resultados del Censo de 1995 realizado por el INEGI. Esto implicó también la revisión de la cartografía urbana con el objeto de incorporar las nuevas Agebs y con ello poder estimar la magnitud del crecimiento urbano y los cambios en el poblamiento. Dado que existen diferentes fuentes para definir la ZMCM, para efectos de este trabajo, y con el objeto de hacer comparables los datos de 1990 con los de 1995, sólo se consideraron los 28 municipios conurbados reconocidos por el INEGI.

³ Tanto demógrafos como investigadores urbanos han reconocido que las cifras del Censo de 1980 se sobrestimaron, de aquí la disminución tan drástica de la población de la ZMCM. A pesar de este problema, los análisis globales de 1970 a 1990 muestran las mismas tendencias de contracción de la dinámica demográfica. De aquí que en el medio académico y oficial se acepte que las tendencias del comportamiento de la población metropolitana se orientan al descenso del crecimiento poblacional.

⁴ Ocim. *Escenarios demográficos y urbanos*. Op. Cit.

⁵ Esta intensa expansión periférica ha llevado a los especialistas sobre el tema a considerar un incremento en el número de municipios conurbados. Para el Observatorio de la ciudad de México (Ocim) de 27 municipios considerados en 1980 se pasa a 38 para 1990, en el que se incluye ya a un municipio del Estado de Hidalgo (Tizayuca); para otros investigadores, como el grupo de investigación metropolitana de la UAM-X, los municipios

Las tendencias del crecimiento de la ZMCM⁶ se orientan fundamentalmente hacia el Norte en territorio de los municipios mexiquenses. Resaltan Ecatepec, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán y Naucalpan. En el Sur se observa una clara expansión urbana en casi todas las delegaciones del Distrito Federal. Destacan Iztapalapa, Xochimilco, Tlalpan y Álvaro Obregón. En el Oriente también se ha dado una urbanización acelerada en municipios como Chalco, Ixtapaluca y Chimalhuacán.

El crecimiento del área urbana no se ha dado en general de manera continua, es decir, no sigue necesariamente la línea marcada por las zonas previamente urbanizadas. Si bien una parte importante de la mancha sigue esta tendencia, también tenemos la presencia de una urbanización a saltos, en la que destaca la presencia de los pueblos conurbados que parecen tener dinámicas específicas y en donde las zonas rurales cada vez más alejadas se ven afectadas por la presencia, entre otros elementos, de las “combis urbanizadoras” que contribuyen a ampliar la mancha urbana hacia estas zonas.

El intenso crecimiento de la periferia es uno de los rasgos más notables de la década que nos ocupa. De acuerdo a datos de Delgado,⁷ el contorno de metropolización tuvo el incremento más alto: creció un 240%, mientras que el promedio general de la ZMCM fue de 62%. Sólo cinco de los 15 municipios que integran este anillo absorbieron el 30% del incremento total del área para alojar el 21% del incremento poblacional. Los municipios con mayor expansión urbana son Chalco, Tecamac, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán, y tienen una densidad promedio de 83 hab/ha.

Dos son los factores que fundamentalmente han determinado este fuerte proceso de

expansión urbana en la periferia: 1) la misma población desplazada de las zonas centrales ha alimentado en forma creciente el poblamiento periférico y 2) la crisis económica ha generado la formación de asentamientos populares en terrenos inadecuados para la urbanización.

Durante la década de los ochenta se incrementa de manera importante la demanda de vivienda popular. Los sectores de bajos ingresos excluidos del mercado formal de vivienda encontraron una alternativa habitacional en la colonización de tierras en la periferia. Este proceso ha determinado que los asentamientos populares sigan ocupando terrenos inadecuados para la urbanización de terrenos con altas pendientes, zonas minadas o de montaña que rebasan los límites técnicos para la dotación de las obras de urbanización.

También los pueblos conurbados se han convertido en una opción para albergar a la población que demanda vivienda: gran parte de ésta ha encontrado salida en el acceso a tierras agrícolas cada vez más alejadas. El poblamiento irregular y la presión de los estratos pobres han determinado la ocupación de zonas de valor estratégico desde el punto de vista ecológico, no sólo en reservas ecológicas marcadas por la planeación urbana, sino también en tierras con valor agrícola.

Por otra parte, los ochenta marcan una escasez creciente de suelo urbano para la demanda habitacional de la población con recursos medios y altos. Las colonias residenciales de nivel medio tienden a saturarse y, poco a poco, cierran las opciones dentro del espacio urbano existente para la creación de nuevos fraccionamientos (a excepción de algunos municipios conurbados). Los fraccionamientos residenciales de altos ingresos resuelven la escasez de suelo urbano invadiendo zonas de alto valor ecológico al Sur y Norponiente del D.F (Tlalpan, Magdalena Contreras y Cuajimalpa).

El poblamiento y la expansión territorial en los ochenta

Otra de las dimensiones importantes para analizar el crecimiento urbano es el que se refiere

conurbados ya conforman la Zona Metropolitana del Valle de México y su número asciende a 57.

⁶ Ocim, *Escenarios Demográfico y Urbanos...* Op. Cit.

⁷ Cfr. Delgado, Javier. “Centro y periferia en la estructura socioespacial de la Ciudad de México” en: Scheingarth, M. *Espacio y Vivienda en la ciudad de México*, México, El Colegio de México —I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1991.

a los tipos de poblamientos existentes en la ZMCM. El poblamiento es un tipo de variable que el equipo del Observatorio Urbano de la Ciudad de México acuñó para realizar un análisis de la estructura metropolitana que diera cuenta de las diferencias entre los distintos espacios que conforman el área urbana. El concepto intenta articular la dinámica espacial de la ciudad con su dinámica demográfica. Este toma en cuenta las distintas formas de producción del espacio habitable así como la estructura demográfica y socioeconómica diferenciada de la población. A partir de ellas se identifican seis modalidades de poblamiento: 1) el Centro histórico; 2) pueblos conurbados;



FOTO: MARCO ANTONIO CORTES

3) colonias populares; 4) colonias residenciales tipo medio; 5) colonias residenciales de tipo alto y 6) conjuntos habitacionales. A partir de ellas se llega a una caracterización del territorio de la ZMCM considerando el predominio de determinado tipo de poblamiento en las unidades de análisis censal la Ageb (Área Geoestadística Básica).

Para no distraer al lector del objetivo de este trabajo, sólo explicaré aquí de manera breve los tipos de poblamiento más representativos de la estructura metropolitana con el objeto de hacer más comprensible el análisis realizado para el periodo 1990-95. Los interesados en obtener más información sobre este tema, pueden consultar el trabajo realizado por el Ocim citado en las notas de este artículo.

Los tipos de poblamiento más significativos en la estructura metropolitana de los años noventa son los pueblos conurbados, las colonias populares y las colonias residenciales tipo medio. Los primeros son *pueblos* y asentamientos populares que se desarrollaron en el pasado

separados del espacio urbanizado, pero ligados por vías que los han comunicado directa o indirectamente y que han pasado a formar parte del área urbana de la ZMCM durante el periodo 1970-90. En ellos predomina el uso habitacional. Las funciones administrativas y comerciales ocupan el espacio central del asentamiento, aunque dependiendo del proceso de desarrollo particular se dan funciones industriales y de servicios que aparecen en las áreas vacantes sin desplazarse en principio al uso habitacional.

Las colonias populares son asentamientos producidos por diversas modalidades del poblamiento popular como la invasión,

la venta fraudulenta de lotes urbanos, la urbanización ilegal de terrenos ejidales, etc.; se han formado mediante la intervención directa de agentes promotores privados, sociales y públicos, no importa su condición de regularidad o irregularidad frente a las distintas formas de tenencia de la tierra, ni frente a la normatividad vigente. La función habitacional es dominante y su origen es frecuentemente irregular. Cuando se trata de colonias con mucha antigüedad, las densidades son muy altas (hasta 250 hab/ha), cuando están en la etapa de consolidación la densidad promedio es de 148 hab/ha, y las que se encuentran en formación son asentamientos de menos de 100 hab/ha.

Las colonias residenciales de tipo medio surgen de una promoción de carácter privado sin eliminar la posibilidad de participación de otro tipo de agentes sociales o públicos. Los promotores cumplieron en general los requerimientos señalados en su tiempo por la administración urbana en lo relativo a la urbanización, equipamientos y servicios urbanos.

Con el paso del tiempo, el uso estricto para la vivienda ha cambiado apareciendo otro tipo de usos. Otro elemento distintivo es la producción en serie de viviendas.

El estudio del territorio de la ciudad a partir de los tipos de poblamiento permite realizar análisis interesantes en torno a las características y diferencias entre los tipos de poblamiento, las necesidades de la población, las diferencias socioeconómicas, etc.⁸ Para efectos de este trabajo sólo se retomaron aquellos resultados que ayudan a delinear un diagnóstico de la ZMCM en cuanto a la ocupación por tipo de poblamiento. Una primera cuestión que llama la atención es que la superficie de la Zona Metropolitana está ocupada en orden de importancia por colonias populares que ocupan un 38% del área urbana por zonas de uso mixto que representan el 32% de la superficie; el resto se distribuye entre pueblos conurbados, colonias residenciales media y conjuntos habitacionales.

Como bien se puede observar, las colonias populares constituyen el tipo de poblamiento de mayor peso en la ZMCM, en ellas habitan alrededor del 63% de la población, más de 9 millones de personas distribuidas casi en la misma proporción entre el D. F. y el Estado de México. Ocupan un poco más de 60 mil hectáreas y representan cerca del 40% del área urbana total y la mitad de las zonas de uso habitacional (52%).

En cuanto a su clasificación interna, las colonias en consolidación y consolidadas absorben a casi la totalidad de la población que habita en este tipo de poblamiento. A nivel del territorio la mayor superficie urbana la ocupan las colonias en consolidación, lo que indica que este tipo de asentamientos han tenido una presencia muy importante en la dinámica urbana. Las características específicas de las categorías internas son las siguientes: las colonias populares en formación ocupan el 9% del área urbana total y ocupan una superficie de 14,555 has. Las colonias populares en proceso

⁸ De hecho, en el documento de trabajo del Ocim se realiza un esfuerzo por identificar las diferencias sociodemográficas relacionadas con las necesidades de servicios urbanos.

de consolidación alojan al 29% de la población metropolitana (más de 4 millones de personas), en una superficie muy cercana a las 30 mil hectáreas y con una densidad urbana promedio tres veces superior a la de las colonias en formación. Las colonias populares consolidadas alojan a más de 4 millones de personas (28.5%) sobre una superficie de 15,509 has.

El segundo tipo de poblamiento en importancia es el que corresponde a las zonas de uso mixto: ocupan la tercera parte del área urbana y aloja a 955 mil habitantes, teniendo por las características propias de los usos del suelo predominantes las densidades más bajas de la ZMCM.

Llama la atención la aparición en el poblamiento urbano de los pueblos conurbados, en ellos habitan 800 mil personas, ocupan el 10% del área urbana y tienen una densidad promedio de 50 hab/ha. Este fenómeno es sintomático de la creciente expansión urbana en la periferia, proceso que ya incorpora de manera cada vez más importante este tipo de asentamientos antiguos que se habían mantenido al margen del proceso de urbanización.

En lo que se refiere a las colonias residenciales tipo medio, ocupan 14,547 has que significa el 9% del área urbana y aloja a millón y medio de habitantes (el 11% de la población metropolitana). Los Conjuntos Habitacionales ocupan el 7% del área urbana total, cerca de 12 mil hectáreas y alojan al 12% de la población metropolitana. Las colonias residenciales de tipo alto alojan al 2% de la población del ZMCM (294 mil habitantes) y del total existente dos terceras partes se localizan en el Distrito Federal.

El análisis del crecimiento urbano por década permitió identificar las tendencias del crecimiento urbano metropolitano para los años 1980-90. La distribución por tipo de poblamiento fue la siguiente: las colonias populares representaron el 61% del crecimiento total, los pueblos conurbados significaron un 19%, los conjuntos habitacionales el 8.5% y las colonias residenciales tipo medio ocuparon el 6% de la superficie urbana.

Tendencias recientes de la expansión urbana, 1990-95⁹

El primer dato que llama la atención en el análisis de las tendencias de crecimiento es el notable descenso del ritmo del incremento físico de la superficie urbana de la ciudad en comparación con el fenómeno expansivo de los años ochenta. La estimación se realizó a partir de la sistematización de la superficie de las Agebs urbanas para 1995 y de su comparación con las de 1990. Después del incremento del área urbana de 35% entre 1980-90 (Ocim), para 1990-95 apenas fue del 1.8 % (2 419.9 has). En principio, el crecimiento urbano se da en mayor medida en la periferia mexiquense, ya que en el Distrito Federal la superficie urbana se incrementó en 592.73 has que representa el 24% del crecimiento total y apenas significa un 0.8% en la entidad. En lo respecta a los municipios conurbados, estos suman 1 827.17 has más en el área urbana, se trata del 76% del incremento total en la ZMCM y del 2.8% con respecto a la entidad.

Estas estimaciones iniciales no modifican sustancialmente las tendencias identificadas por el (Ocim) en 1980-90 en cuanto a la proporción ocupada por el crecimiento urbano en cada entidad y la permanencia de una gran periferia urbana. El Estado de México sigue recibiendo la mayor parte de la expansión urbana (cuestión que no sorprende ya que el Distrito Federal, desde la década de los ochenta, agotó las posibilidades de crecimiento físico). En lo que respecta al comportamiento demográfico, se identifica un incremento de la población entre 1990-95 de poco más de un 10%; al igual que la expansión física, la mayor parte del crecimiento poblacional se localiza en el Estado de México, que con 1,242,281 habitantes representa el 83% del incremento total en la ZMCM. Más adelante se profundizará

⁹ La estimación de la expansión en el último quinquenio se realizó con base en distintas fuentes, para 1990 se consideraron los datos del Observatorio de la Ciudad de México y para 1995 se trabajó el Censo del INEGI. Por otra parte, debido a que no existe un consenso entre los estudios sobre el número de los municipios conurbados que forman parte de la ZMCM se decidió trabajar con los 28 municipios que reconoce el INEGI.

sobre las especificidades del comportamiento urbano en el Distrito Federal y en el Estado de México.

Tal como se puede observar, la década de los noventa indica cambios importantes con respecto a los años ochenta. La primera cuestión que hay que resaltar es que el crecimiento físico expansivo está terminando, proceso que se acompaña con la persistencia de un bajo ritmo de crecimiento de la población. La tasa de crecimiento de la población metropolitana se calculó en 1.58%, aunque se identifica una leve recuperación en el Distrito Federal (0.29%). Si se considera que históricamente la ZMCM ha venido comportándose de acuerdo a ciclos de expansión —densificación¹⁰— se puede pensar que estamos frente a una etapa de densificación de los espacios ocupados en los años ochenta. Si bien las densidades aún son bajas, ya que para 1995 se estimó una densidad promedio de 122 hab/has, comparadas con las 108 hab/has, en 1990 sí se observa un avance moderado en este proceso.

A pesar de que la expansión urbana no es muy significativa, es importante detenerse en señalar los rasgos generales que el proceso tiene en las dos entidades que conforman la ZMCM.

¹⁰ Este ciclo que explica la lógica del crecimiento urbano se basa en el análisis del comportamiento de las densidades a través del tiempo, esto ha permitido construir un patrón de urbanización que considera diferentes momentos del crecimiento de la ZMCM. En él existen etapas en que se da una mayor expansión territorial con la consiguiente reducción de la densidad, mientras que en otros se produce una densificación del espacio urbano. En la etapa de la expansión territorial y reducción de densidades, lo que predomina es la apropiación y adecuación del suelo para usos urbanos (se trata de la transformación de tierras agrícolas y sin uso a terrenos destinables a usos urbanos y se ubica para los años que van de 1950 a 1960). En la densificación interviene la construcción de vivienda, de obras de vialidad, transporte colectivo, redes de agua y en general los componentes de la infraestructura urbana (durante los años setenta se observa un intenso proceso en este sentido). Los principales elementos de este modelo están determinados por el comportamiento de la economía que impacta los ritmos de construcción de la ciudad, así como el acceso al financiamiento para ello; por las políticas de inversión del Estado en la urbe y por los agentes sociales que participan en la construcción del espacio urbano. Véase el trabajo de Connolly, P., "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario", en: *Revista A.* vol. IX, núm 25, 1988, pp. 66-78.

El Distrito Federal

En el caso de esta entidad, tal como se señala en los párrafos anteriores, el crecimiento físico no es tan relevante; sin embargo llaman la atención las zonas donde se da la expansión y el tipo de poblamiento que se presenta en ellas. Las delegaciones que absorben el crecimiento urbano son, en primer lugar, Cuajimalpa que crece con 325.32 has; le sigue Xochimilco con 221.53 has, Tláhuac con 125.38 has y por último Gustavo A. Madero. Llama la atención la primera, no sólo porque es la delegación que más crece, sino porque este crecimiento urbano está directamente relacionado con la presencia en la zona de una fuerte inversión inmobiliaria relacionada con el “megaproyecto Santa Fe”, de aquí que los nuevos espacios se ocupen fundamentalmente para la construcción de fraccionamientos residenciales.¹¹ En el caso

de las tres delegaciones restantes, se observa un crecimiento urbano ocupado de manera preponderante por colonias populares y pueblos conurbados.

En términos generales se puede sostener que las tendencias identificadas en lo que se refiere a la estructura urbana por tipo de poblamiento en el Distrito Federal no cambian para 1995. Las colonias populares ocupan aproximadamente el 47.5% de la superficie urbana; el 40% le corresponde a otro tipo de usos (residenciales y mixtos) y le siguen en importancia los pueblos conurbados. Aquí es necesario reiterar la importancia de la presencia de las colonias populares. Aun cuando el análisis cartográfico con las Agebs urbanas de 1990 y 95 mostró que sólo se ocuparon por este tipo de poblamientos 221.54 has, los datos empíricos y de otras instituciones parecen mostrar que esta cifra es muy conservadora.



FOTO: MARCO ANTONIO CORTÉS

¹¹ Actualmente, en la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, se está realizando una tesis por Aída Carrillo que aborda el estudio del impacto del

megaproyecto Santa Fe en la delegación Cuajimalpa; de aquí que se tengan conocimientos sobre los procesos que se están llevando a cabo en esta zona.

En efecto: en los últimos años se ha observado una creciente ocupación de los suelos de conservación a partir de colonias populares. Como se trata de zonas de riesgo, forestales, montañosas o rurales, el INEGI no las llegó a considerar como Agebs urbanas, de ahí que la cuantificación oficial de esta superficie no se haya podido llevar a cabo. A pesar de este problema existen instituciones, como la Corena, encargada de las políticas de conservación de los recursos naturales del D.F., que llevan a cabo un seguimiento de los procesos que se presentan en estas zonas. Lo que llama la atención es que esta instancia reconoce que por lo menos 952 has están ocupadas por asentamientos irregulares y que en ellas viven aproximadamente 46,690 personas en 9,406 viviendas. Las delegaciones en las que en mayor medida se presenta esta problemática son: Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Iztapalapa y Tlalpan. Estos datos son significativos, ya que nos indican un crecimiento urbano que no está reconocido en las cifras que da el INEGI pero que representa una expansión que supera en gran medida la moderación del crecimiento urbano registrado en los años que nos ocupan.¹²

Con respecto a la dinámica demográfica en el Distrito Federal, los datos del Censo de 1995 permitieron observar un leve crecimiento de la población; ésta apenas tuvo un incremento del 3% con respecto a 1990 (se trata de 272,151 habitantes). Las tendencias generales en esta entidad son similares a las que se identificaron en la década de los ochenta. Las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza) e intermedias (Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco) siguen perdiendo población. Las delegaciones que reciben un mayor incremento poblacional son en orden de importancia Iztapalapa, Tlalpan y Xochimilco. Tan sólo la primera absorbe el 75% del crecimiento demográfico del conjunto del Distrito Federal (211,898 hab.).

Hasta ahora se han planteado de manera independiente el comportamiento físico y demográfico del Distrito Federal, pero ¿qué se

¹² Si se consideraran las 952 has como parte del crecimiento urbano reciente, tendríamos una suma de 1544.73 has, lo que triplicaría la estimación que se tiene para 1995 en el Distrito Federal.

puede decir de la relación existente entre ambas dimensiones? Algunos indicadores que nos ayudan a realizar un acercamiento a esta relación son sin duda las densidades de población. Tal como se dijo antes, en general en este territorio se presentan densidades bajas. La densidad global del Distrito es de 128 hab./has en 1995. Si bien se observa una densificación importante en algunas delegaciones como Iztapalapa, el dato realmente no nos indica una tendencia hacia mantener a la población en el Distrito Federal. Si se considera que en 1970 la densidad en esta entidad era de 140 hab./ha se puede entender que todavía estamos ante una dinámica demográfica que se orienta a la pérdida de la población.

El Estado de México y los municipios conurbados

Si bien, como ya se planteó arriba, los datos generales de los 28 municipios conurbados muestran un incremento de la superficie urbana apenas moderado, el análisis más detallado de este crecimiento muestra aspectos importantes que resaltan la diversidad del territorio metropolitano. En este sentido los municipios que más crecen son Chimalhuacán con 504.35 has; Valle de Chalco con 349.61 has; Huixquilucan con 222.12 has; La Paz con 145.22 has y Chalco con 143.32 has. Todas estas demarcaciones representan el 75% del total del crecimiento urbano entre 1990 y 1995. Con respecto al comportamiento demográfico, los municipios que más incrementan su población son Chimalhuacán (en un 74%), Chalco (en un 71%), Valle de Chalco (en un 55%), Ixtapaluca (en un 42%) y Atizapán (en un 35.5%). Los municipios que no observaron ningún crecimiento en su población fueron Tlalnepantla, Tultepec y Nezahualcoyotl; Naucalpan apenas creció en un 5% con respecto a la población de 1990.

El desarrollo urbano de los municipios, y la significación interna en cada uno de ellos de las cifras anteriores, tiene relación con la presencia de características diferenciadas del poblamiento y de la consolidación urbana en ellos. De esta manera es notable que ya los municipios de Tlalnepantla, Nezahualcoyotl y Naucalpan son zonas urbanas ya consolida-

**Cuadro 1
Crecimiento urbano 1990 - 1995 Distrito Federal**

<i>Delegación/ Municipio</i>	<i>Superficie 1990 Has.</i>	<i>Superficie 1995 Has.</i>	<i>Población 1990</i>	<i>Población 1995</i>	<i>Incremento o decremento de superficie 1990 - 1995</i>	<i>Incremento o decremento poblacional 1990 - 1995</i>
Azcapotzalco	3,535.17	3,535.17	474,688	455,131	0.00	-19,557
Coyoacán	5,244.44	5,244.44	640,066	653,489	0.00	13,423
Cuajimalpa	2,181.14	2,384.55	112,121	136,873	203.41	24,752
Gustavo A. Madero	8,310.68	8,353.09	1,268,068	1,256,913	42.41	-11,155
Iztacalco	2,374.50	2,374.50	448,322	418,982	0.00	-29,340
Iztapalapa	10,255.52	10,255.52	1,490,499	1,696,609	0.00	206,110
Magdalena Contreras	1,550.16	1,550.16	194,948	211,898	0.00	16,950
Milpa Alta	643.45	643.45	57,288	74,672	0.00	17,384
Alvaro Obregón	5,732.70	5,732.70	642,563	676,930	0.00	34,367
Tlahuac	2,814.44	2,939.82	205,640	259,308	125.38	53,668
Tlalpan	6,171.18	6,171.18	481,438	552,516	0.00	71,078
Xochimilco	3,767.43	3,988.96	267,935	332,314	221.53	64,379
Benito Juárez	2,616.75	2,616.75	407,811	369,956	0.00	-37,855
Cuauhtémoc	3,114.55	3,114.55	595,960	540,382	0.00	-55,578
Miguel Hidalgo	4,467.17	4,467.17	406,868	364,398	0.00	-42,470
Venustiano Carranza	3,164.55	3,164.55	519,628	485,623	0.00	-34,005
Total Distrito Federal	65,943.81	66,536.54	8,213,843	8,485,994	592.73	272,151.00

Fuente: Base de datos del Observatorio de la Ciudad de México y el Censo 1995 del INEGI.

**Cuadro 2
Crecimiento urbano 1990 - 1995 Estado de México**

<i>Delegación/ Municipio</i>	<i>Superficie urbanizada 1990</i>	<i>Superficie urbanizada 1995</i>	<i>Población urbana 1990</i>	<i>Población urbana 1995</i>	<i>Incremento o decremento de superficie 1990 - 1995</i>	<i>Incremento o decremento poblacional 1990 - 1995</i>
Acolman	1,292.76	1,299.73	38,715	46,837	6.97	8,122
Atenco	313.09	313.09	17,114	20,772	0.00	3,658
Atizapán	4,656.05	4,656.05	315,059	427,151	0.00	112,092
Coacalco	1,181.93	1,181.93	151,255	202,778	0.00	51,523
Cuautitlán de RR	567.88	697.28	43,123	52,609	129.40	9,486
Chalco	1,702.00	1,845.33	94,562	162,049	143.32	67,488
Chiuautla	113.50	113.50	4,417	5,750	0.00	1,333
Chicoloapan	654.98	666.42	57,306	70,959	11.44	13,653
Chinoncucac	213.35	213.35	13,790	15,070	0.00	1,280
Chimalhuacán	2,424.88	2,929.23	235,587	410,031	504.35	174,444
Ecatepec	9,329.49	9,329.49	1,218,135	1,449,562	0.00	231,427
Huixquilucan	1,357.73	1,579.85	108,947	135,214	222.12	26,267
Ixtapaluca	1,785.04	1,862.82	118,930	168,977	77.77	50,047
Melchor Ocampo	354.95	396.82	23,089	28,020	41.86	4,931
Naucalpan	6,644.88	6,644.88	776,913	818,217	0.00	41,304
Nezahualcoyotl	5,119.67	5,124.57	1,255,456	1,255,786	4.90	330
Nicolás Romero	2,502.45	2,528.97	158,654	207,771	26.53	49,117
La Paz	1,537.77	1,682.99	133,519	178,534	145.22	45,015
Tecamac	2,232.58	2,238.51	99,382	121,720	5.93	22,338
Teoloyucan	549.56	573.03	35,191	43,411	23.47	8,220
Tepotzotlan	828.72	828.72	32,970	45,435	0.00	12,465
Texcoco	2,507.91	2,576.98	113,375	136,954	69.07	23,579
Tezoyuca	178.88	244.08	9,636	15,110	65.20	5,474
Tlalnepantla	6,072.75	6,072.75	702,270	702,270	0.00	0
Tultepec	686.38	686.38	44,591	44,591	0.00	0
Tultitlán	2,811.36	2,811.36	243,300	331,194	0.00	87,894
Cuautitlán Izcalli	4,553.63	4,553.63	322,405	410,883	0.00	88,478
Valle de Chalco	2,083.75	2,433.36	184,523	286,839	349.61	102,317
Total	64,257.92	66,085.10	6,552,213	7,794,494	1,827.17	1,242,281

Fuente: Base de datos del Observatorio de la Ciudad de México y el Censo 1995 del INEGI.

das y en gran medida saturadas, no sólo ya no cuentan con superficie disponible para crecer sino que prácticamente han llegado a una saturación poblacional importante (las densidades no crecieron en este periodo). Tultepec no entra en este contexto, pues se incorporó en la expansión urbana de la década de los ochenta y, después de un intenso crecimiento físico y demográfico,¹³ ahora parece transitar por una estabilidad en los indicadores que nos ocupan.

En lo que respecta a los municipios que han tenido un incremento en su superficie urbana, es importante señalar que se trata de zonas que básicamente se han incorporado a la ciudad a partir de la formación de colonias populares. A excepción de Huixquilucan, el resto de los municipios son zonas en las que predomina el poblamiento popular, lo que nos confirma la creciente importancia que las colonias populares tienen en la estructura urbana metropolitana. En este sentido, el creciente incremento de la población en Chimalhuacán, Valle de Chalco y Chalco se puede interpretar como la existencia de una creciente demanda de vivienda popular en estas zonas. Por otro lado, es en esta zona, conjuntamente con Ixtapaluca y La Paz, en el Oriente de la ZMCM, la que se delinea como la parte en donde se presenta la mayor expansión física de la ciudad y en la que se tienen las densidades más altas.

También se identifica otro grupo de municipios que, si bien no han crecido físicamente, sí presentan un incremento poblacional significativo. Se trata de los municipios ubicados en el norte de la ZMCM: Coacalco, Ecatepec, Tultitlán y Atizapán. En este caso se trata de municipios que se han conformado a partir de poblamientos diferenciados de fraccionamientos residenciales medios, de conjuntos habitacionales, de colonias populares, pueblos conurbados y de usos del suelo mixtos (como aquellas zonas ocupadas por zonas industriales). Su incorporación a la ZMCM no es muy reciente, prác-

ticamente lo hicieron desde los años setenta, de aquí que éstas se consideren también como zonas intermedias que se están consolidando y que, si bien no tienen superficie ya para crecer, se asiste a una densificación importante de los espacios ya ocupados.

Finalmente, antes de terminar esta parte, vale la pena hacer un breve comentario en el caso del municipio de Huixquilucan. Al igual que los municipios arriba mencionados, esta demarcación ha crecido diferencialmente a partir de diversos tipos de poblamiento. Sin embargo, de la misma manera que en Cuajimalpa en el Distrito Federal, una parte importante de su crecimiento se debe a la inversión inmobiliaria relacionada con los llamados “megaproyectos”, de aquí la significativa presencia de los fraccionamientos residenciales en el municipio.

El perfil de la estructura metropolitana en el nuevo milenio

De lo dicho hasta aquí se pueden resaltar tres elementos importantes que, sin duda alguna, perfilan las características de la estructura metropolitana de la Ciudad de México.

El primero se refiere directamente a la nueva etapa por la que pasa el crecimiento de la ZMCM. Si se retoma el supuesto aceptado por los especialistas en los estudios urbanos de que el crecimiento metropolitano se ha llevado a cabo por ciclos de expansión —densificación, la etapa expansiva identificada en la década de los ochenta ha terminado. Si bien dentro del esquema de partida esto permitiría pensar que se entra a un proceso de densificación, parece que esta etapa tendrá características peculiares de acuerdo a las condiciones actuales de la ZMCM.

Es decir, los ochenta marcaron un crecimiento periférico expansivo sin precedentes en la historia de la urbanización de la Ciudad de México, que no fue acompañado por un incremento de población importante. Esta situación obligó a los estudiosos a plantear una ruptura importante con el comportamiento “tradicional” de la ZMCM. En este sentido, la etapa de densificación que se está iniciando en la déca-

¹³ Para más detalles sobre el desarrollo de este municipio se puede consultar el trabajo de Cruz, Leticia, *La urbanización periférica reciente en la ZMCM. El caso de Tultepec. 1985-1997*, Tesis de Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas. UAM-A, México, 1998.

da de los noventa se enfrenta a una gran superficie urbana marcada por la década anterior y a un ritmo lento de crecimiento de la población, por lo cual se puede suponer, tal como los datos nos los muestran, que la densificación será muy lenta. Ante esta situación, cabe preguntarse si realmente se están presentado cambios sustanciales en el patrón expansión—densificación—, o estamos ante una nueva dinámica que nos lleva a identificar procesos novedosos en la periferia urbana que implican cierta estabilidad del comportamiento demográfico. Tal vez sea posible suponer que la lentitud del crecimiento urbano se mantendrá durante la primera década del 2000.

El segundo elemento tiene relación con la estructura metropolitana con respecto a los tipos de poblamiento. Por una parte, de manera similar a lo que señalaron los estudios de la década de los ochenta, se confirma la creciente importancia que tiene el poblamiento popular en la ZMCM. Las colonias populares mantienen su importante presencia como motor principal del crecimiento urbano; si a esto le agregamos también el significativo crecimiento de los pueblos conurbados en las zonas periféricas de la urbe, tenemos como conclusión que la dinámica de la periferia de la ZMCM está determinada fundamentalmente por los procesos que se presentan en ambos tipos de poblamiento popular.

El tercer elemento consiste en resaltar que una parte fundamental del crecimiento urbano responde a una fuerte inversión inmobiliaria relacionada con los “megaproyectos”, como es el caso de Cuajimalpa y Huixquilucan. En este sentido, la dinámica económica de la ciudad tiende a especializar las funciones de centralidad de la urbe en espacios privilegiados de la ZMCM que contrastan con el resto de la estructura metropolitana. Así tanto la inversión inmobiliaria como el poblamiento popular se constituyen como los dos elementos promotores de la ocupación del suelo urbano, ambos contrastan entre sí y definen un proceso urbano desigual y segregado que está presente no sólo en el espacio metropolitano, sino también en un mismo territorio delegacional o municipal.

Además de los elementos anteriores, hay que agregar al perfil las nuevas tendencias de

la expansión urbana y su relación con la propiedad. Desde 1970 hasta 1990 las tendencias de urbanización se basaron en la ocupación de tierras propiedad privada, con un descenso notable de la urbanización de tierras ejidales y comunales. Entre 1980 y 1990, 63% del crecimiento urbano de la ZMCM se dió en terrenos de propiedad privada, 27% en tierras ejidales y comunales, 3% en propiedad federal y 6% en tierras del ex-vaso de Texcoco. Con respecto a las colonias populares, para 1990 el 57% se desarrollaron en tierra propiedad privada mientras que 32% lo hizo en tierras ejidales y comunales.¹⁴

Los datos anteriores contradicen dos hipótesis generalmente aceptadas: a) la primera es que el crecimiento urbano se ha dado mayoritariamente en tierras ejidales y b) que hasta ahora los ejidos han ofrecido suelo urbano accesible a los sectores más pobres y que por ello los asentamientos irregulares se han formado principalmente en los ejidos. El hallazgo sobre el papel de la propiedad privada obliga a una reinterpretación de los procesos de la urbanización popular y del papel de los ejidos en la periferia urbana, cuestión que por otra parte lleva a ampliar la escala geográfica del ámbito metropolitano para incluir el análisis de la relación entre la ciudad y la periferia rural de la gran ciudad en lo que se ha denominado el espacio periurbano.¹⁵

Como el lector puede observar en relación con la problemática metropolitana, el milenio se inicia con nuevos fenómenos, rupturas con los paradigmas tradicionales sobre el comportamiento de la gran urbe, pero también con hipótesis novedosas sobre los procesos. Sin duda alguna esto representa un reto para los especialistas y el enfrentarlo llevará quizás a plantear nuevas explicaciones y a identificar cambios sustanciales en la ZMCM.

¹⁴ Al respecto se puede consultar el estudio: Cruz, Ma. Soledad, *Propiedad, urbanización y la periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Tesis doctoral. Fac. de Arquitectura, UNAM. 1999.

¹⁵ Delgado et. al., “Grandes tendencias de la expansión urbana de la Ciudad de México”, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre el Control de la Expansión Urbana. Gob. Del D.F., S R E, OCDE, octubre de 1999.

El mercado regional de trabajo en el Cinturón industrial del Valle de México*

Luis Quintana Romero**

La ascendente precarización del trabajo en la economía mexicana ha sido la vía privilegiada que se ha utilizado para mejorar la posición competitiva del país desde la entrada en vigor del patrón de acumulación secundario exportador a principios de los años ochenta. La manifestación más clara de esta situación es la perpetuación y acentuación de los desequilibrios en el mercado laboral del país, que se caracterizan por la disminución del peso relativo de la industria manufacturera en la generación de empleo y el ascenso relativo del sector informal terciario y la industria maquiladora de exportación, sectores en los cuales las condiciones laborales, las percepciones salariales y el trabajo no remunerado alcanzan niveles críticos.

Una dimensión regional del desempleo

El problema del empleo se ha convertido en una de los factores clave para el próximo milenio. En los países industrializados existe una fuerte preocupación sobre las recientes tendencias al crecimiento del número de personas desempleadas. La OCDE reporta tasas de desempleo alarmantes en países como Italia, España, Francia, Irlanda o Bélgica con tasas promedio de dos dígitos en la década de 1985 a 1995 e incluso países que relativamente habían mantenido bajas tasas de desempleo como Suecia y Suiza que en el decenio ya citado

* Este trabajo contó con apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM a través del proyecto IN304598. Agradezco el valioso apoyo de Carlos Nandayapan, estudiante de la licenciatura en economía de la ENEP-Acatlán, en la recopilación de la información estadística.

** Doctorado en relaciones internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

eran del orden del 4 y el 1% respectivamente; en 1997 alcanzaban ya el 8 y 5.2%.¹

En México, el problema del desempleo se ha convertido incluso en la bandera política de los partidos, en su lucha por ganar el voto del electorado; en sus plataformas electorales ofrecen crear un número específico de empleos superior al número de personas que anualmente se integran a la fuerza de trabajo; entre un millón y un millón cuatrocientos mil empleos anuales, según sea el partido del que se trate.

Las posiciones con relación al problema del empleo en México son diametralmente opuestas según la perspectiva desde donde se mire. La visión oficial argumenta que en lo que va del actual sexenio el crecimiento del empleo presenta un saldo positivo: en su último informe de gobierno, el presidente Zedillo

¹ OCDE, "Employment outlook", june 1998.

dice que se ha alcanzado una tasa de desempleo del 2.6% y que es la más baja históricamente desde los años ochenta.

Desde una perspectiva crítica se ha buscado argumentar que, con la apertura comercial del país a mediados de los ochenta y la implantación del programa neoliberal, el desempleo se ha incrementado substancialmente. Sin embargo, los indicadores existentes para realizar una argumentación de este tipo se han quedado cortos; los estudios de empleo generalmente se han circunscrito a la utilización de la tasa de desempleo urbano abierto. Por lo que la Encuesta Nacional de Desempleo Urbano, publicada por el INEGI, se ha convertido en la fuente principal para estos estudios y es la única que presenta series de tiempo para dicha tasa.

La utilización de la tasa de desempleo abierto, como indicador básico en el estudio del empleo, se ha realizado aun a sabiendas de que dicho indicador sobredimensiona el empleo existente en el país. En México, ante la ausencia de seguro de desempleo y salarios reales bajos, los desequilibrios en el mercado de trabajo no se manifiestan en una mayor tasa de desempleo abierto, como sí ocurre en los países industrializados, sino que se traduce en la mayor precarización del trabajo y en un número creciente de miembros de la familia incorporados al mercado laboral.² Hace apenas unos años el INEGI ha buscado mejorar los indicadores de empleo calculando algunas tasas que reflejan algunas vertientes del problema del subempleo; sin embargo, estos indicadores son todavía insuficientes y limitados para reflejar las condiciones del mercado de trabajo nacional puesto que se construyen sobre la base de una jornada de trabajo estándar y supone que la mayoría de trabajadores desempeña actividades asalariadas.³

² Teresa Rendón Gan, "Tendencias del empleo en México" en: *Comercio Exterior*, marzo de 1999, pp. 256 y siguientes.

³ Véase el trabajo de Mónica Pliego Quintana, "La evolución del empleo en México: 1982-1995, desempleo y participación de la fuerza laboral y ocupación informal" en: Julio López (coordinador) *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, Porrúa, México, 1997.

En este trabajo se pretende dar la vuelta al problema de los indicadores usuales para la medición del empleo en México al utilizar datos censales y de empleo formal que permiten cuantificar cuál ha sido la dinámica regional del empleo. La utilización de datos regionales está asociada a una hipótesis que guía nuestro estudio en el sentido de que a medida que se tiende a desagregar los datos del empleo, resulta más clara la evidencia de los efectos negativos del programa neoliberal impulsado por el grupo gobernante en el país. Es decir: cuando trabajamos la evidencia de puestos de trabajo ganados o perdidos en una región específica del país o en un sector económico particular, los resultados no son tan optimistas como los reflejados por la información macroeconómica.

Este trabajo se centra en el análisis de la industria manufacturera en una región altamente industrializada del país y que hemos denominado el Cinturón Industrial del Valle de México (CIVM). Esta región se encuentra conformada por los municipios con mayor infraestructura industrial del Estado de México (Atizapán de Zaragoza, Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán) y la delegación de Azcapotzalco que es el motor industrial del Distrito Federal.

Las razones para elegir a la industria manufacturera se encuentran en la hipótesis de la precarización del trabajo. De acuerdo con esta idea, las políticas neoliberales requieren de una mayor flexibilidad del trabajo para lograr una mayor competitividad con base en inseguridad laboral, elevación de la intensidad del trabajo, disminución de los salarios y desregulación del sistema de protección a los trabajadores, lo que conduce, necesariamente, al desplazamiento de puestos de trabajo de la industria a los servicios en donde los salarios y condiciones laborales rayan en la informalidad.⁴ Por tal razón, en el agregado pudiera ser que los indicadores de empleo no muestren grandes cambios pero sí al estudiarlo sectorialmente. El principio teórico que sustenta esta hipótesis es el de las teorías instituciona-

⁴ Véase el libro de Adrián Sotelo *Globalización y precariedad del trabajo en México*, Ed. El Caballito, pp.117-175, México, 1999.

listas de la dualidad, donde, a partir de la división del trabajo, existiría un mercado primario y un mercado secundario de trabajo; los desempleados son quienes constituyen este último, ocupando puestos de alta rotación y poco deseables.⁵

La justificación para seleccionar la región de estudio tiene que ver con el hecho de que las localidades que la conforman representan el 12% del PIB del país y su peso es económicamente superior al estado de Nuevo León que es la tercer economía de México. De esta forma, consideramos que la región seleccionada es un ejemplo representativo de la evolución del empleo en la industria manufacturera del país y, de acuerdo al enfoque de la dualidad, los puestos de trabajo ganados en este sector corresponden al mercado primario, mientras que los puestos perdidos son los correspondientes al mercado secundario.

Potencial productivo en la región

El D.F., junto con el Estado de México, son los motores de la producción en el país al representar el 33% del Producto Interno Bruto Nacional; sin embargo, en los últimos años no han tenido una buena dinámica económica. Entre 1988 y 1996 la participación porcentual del Estado de México en el PIB Nacional se ha reducido y el D.F. prácticamente se ha estancado tal y como se confirma en el cuadro 1.

Si retomamos la idea de que la generación de empleo en nuestro país descansa es-

trictamente en la capacidad de crecimiento de la economía, los datos de crecimiento regional son un claro indicador del estancamiento y retroceso en la generación de nuevos empleos para el Valle de México.

En el cuadro 2 se presentan los datos del crecimiento real del PIB. Destaca en esta información el que aun y cuando se observa cierta mejoría en el ritmo de crecimiento después de 1994, no se logra alcanzar la dinámica y el nivel que existía a principios de los años noventa. El crecimiento en el período es ligeramente superior en el D.F. al promedio nacional y muy por debajo de éste en el Estado de México.

Si en lugar de observar la dinámica productiva del conjunto de actividades económicas de la región nos concentramos en la producción manufacturera, los datos muestran que la participación regional del D.F. y el Estado de México es todavía mayor en el país al representar el 39% del PIB manufacturero nacional. Sin embargo, al considerar únicamente al sector manufacturero es claro el retroceso tanto del Estado de México como del D.F. al disminuir en un punto porcentual su aportación al PIB. Esto supone que la región perdió dinamismo en relación con el conjunto de la industria manufacturera del país, tal y como se aprecia en el cuadro 3.

Si fijamos la atención en la dinámica del producto interno bruto regional, es posible constatar que el retroceso en el peso de la región, dentro de la industria manufacturera, es explicado por el prácticamente nulo crecimiento

PIB	1988	1993	1994	1995	1996
Nacional	382,447,688	1,155,132,188	1,306,301,570	1,678,834,829	2,296,791,703
D.F.	22.32%	23.93%	24.00%	22.92%	22.76%
México	11.26%	10.34%	10.17%	10.06%	10.35%
Aportación Regional	33.59%	34.28%	34.17%	32.98%	33.12%

Fuente: INEGI.

⁵ Véanse los trabajos de la corriente institucional de Michael Poire en Luis Toharia (compilador). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, Alianza Universidad textos, España, 1999.

to experimentado en la década de los noventa: de 1988 a 1994, la tasa de crecimiento de la región es del 0%, incluso se puede hablar de un retroceso en el caso del Estado de México, donde su producción manufacturera ha disminuido

Cuadro 2
Tasa de crecimiento del PIB regional
(miles de pesos de 1993)

	1994	1995	1996	1988-1996
Nacional	4.42	6.17	5.18	2.58
D.F.	3.62	8.58	4.47	2.96
México	4.12	8.27	8.13	1.53
Región	3.77	8.48	5.58	2.49

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Dentro de las dos entidades mencionadas, es posible ubicar los municipios y delegaciones que operan como los motores de la producción local y que aquí consideraremos como nuestra región de estudio.

Los municipios y delegaciones seleccionadas, tanto por su complementariedad entre ellas, su potencial de desarrollo y la posibili-

Cuadro 3
Participaciones en el PIB 1988-1996
(miles de pesos)

PIB	1988	1993	1994	1995	1996
Nacional	91239887	219934044	245012475	350155556	494670500
D.F.	20.89%	21.67%	21.15%	19.75%	19.90%
México	17.63%	17.18%	16.46%	15.95%	16.54%
Aportación Regional	38.53%	38.84%	37.62%	35.70%	36.44%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

con un ritmo anual promedio del -0.14% . Esta situación de estancamiento mostrada por la economía regional es aún más severa de la que se observa en el promedio del país (véase el cuadro 4), situación que fortalece la idea de que los motores del crecimiento y generación de empleos de nuestro país se han detenido, fortaleciendo el crecimiento de los mercados de trabajo secundarios informales.

Cuadro 4
Tasa de crecimiento del PIB
manufacturero regional
(miles de pesos de 1993)

	1994	1995	1996	1988-1996
Nacional	4.07	-4.94	10.94	0.52
D.F.	1.37	-9.17	11.89	0.18
México	2.20	-7.50	13.04	-0.14
Región	1.74	-8.43	12.41	0.03

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

En síntesis, en únicamente esas dos entidades federativas se tienen más de la tercera parte del PIB nacional y casi la mitad del PIB manufacturero, razón por la cual es una de las regiones con mayor potencial del país; sin embargo, dicho potencial ha sido averiado por la política económica seguida en nuestro país a partir de 1982 en que se aplican políticas de tipo ortodoxo.

dad de crecer a través de una mayor utilización de sus capacidades ociosas son: la delegación de Azcapotzalco en el Distrito Federal y Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán, Naucalpan y Tlalnequantepec en el Estado de México.

Para ubicar el peso que estas localidades tienen en la región es posible echar un rápido vistazo a la estadística censal, que es prácticamente la única disponible para estudiar la dinámica económica de las entidades federativas y municipios del país.

En su conjunto, la región de estudio aporta el 12% del Valor Agregado Censal del país, monto muy por encima de muchas entidades federativas. Por ejemplo, la delegación de Azcapotzalco tiene una participación superior a la de Veracruz que es la quinta entidad por su aportación al PIB y muy cercana a la de Jalisco que es la cuarta entidad federativa del país por su contribución al PIB, al mismo tiempo podemos señalar que en conjunto la región de influencia tiene una contribución más alta a la producción manufacturera que el propio Nuevo León que es la tercera economía del país.

Pese a la importancia de la región de estudio, su participación en la producción manufacturera ha tendido a disminuir, tanto en la manufactura nacional como en la del D.F. y el Estado de México. Este comportamiento ha

Cuadro 5
Aportación al Valor Agregado de la Región de Estudio 1988-1993
(miles de pesos)

	1988	1993	1988	1993
Nacional	68,893,579	185,421,171	100	100
Azcapotzalco	4,681,961	9,477,663	6.8	5.1
Atizapán de Zaragoza	112,640	454,485	0.2	0.2
Cuautitlán	273,170	590,318	0.4	0.3
Naucalpan	2,050,134	6,125,346	3.0	3.3
Tlalnepantla	3,109,281	6,511,614	4.5	3.5
Aportación Región de Influencia	10,227,187	23,159,425	15	12

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

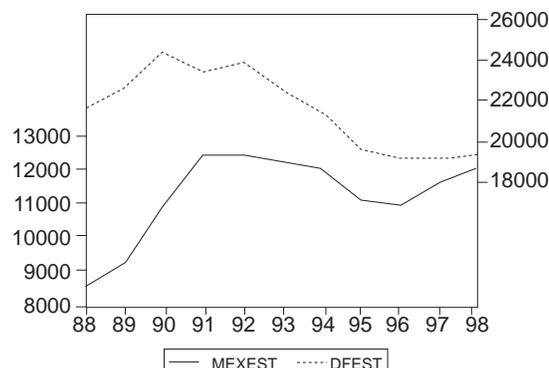
afectado sustancialmente la capacidad de generación de empleo e inversión en nuevas empresas en las entidades que son el motor del crecimiento industrial del país. Para verificar lo que ha sucedido con la ocupación, utilizaremos ahora datos de una fuente diferente a la que hemos venido utilizando pero que de alguna forma nos aproxima al comportamiento que viene teniendo el empleo formal en el país, nos referimos a los datos de asegurados del Instituto mexicano del Seguro Social (IMSS).

De acuerdo a los datos del IMSS acerca de establecimientos manufactureros y población ocupada entre 1988 (año en que se profundiza la apertura unilateral del país) y 1998, se reduce drásticamente el empleo tanto en el D.F. como en el Estado de México. En conjunto la región contaba en 1988 con el 30.3% de los establecimientos manufactureros del país y con 35% de la población ocupada, mientras que en 1998 esos mismos porcentajes son del 25% y del 24.8%, respectivamente. (Véase cuadro 6)

Los resultados son aun más dramáticos si se considera el comparativo con el año de 1994 en que se formaliza la entrada del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el estallido de la crisis devaluatoria de finales de ese año. La región perdió 3,354 establecimientos industriales y 65,694 empleos entre 1994 y 1996. (Véase cuadro 7).

Para tener una visión de conjunto de las tendencias en el número de empresas creadas en el período y el número de plazas laborales ofrecidas, es conveniente graficar los datos de las entidades federativas que estamos analizando, las gráficas 1 y 2 dan cuenta de la tendencia de estos indicadores entre 1988 y 1998.

Gráfica 1
Número de establecimientos en el D.F. y el Estado de México



Fuente: elaboración propia.

En la gráfica 1, se presentan los datos de 1988 a 1998 del número de establecimientos industriales en la región, tanto para el Estado de México como para el D.F. Se observa una tendencia decreciente a partir de princi-

Cuadro 6
Establecimientos y población ocupada manufacturera 1988 y 1998

Entidad	1988		1998		1988		1998	
	EST.	P.O.	EST.	P.O.	EST. i%	P.O. i%	EST. %	P.O. %
Federativa								
Distrito Federal	21448	577359	19244	508610	21.6	20.0	15.3	12.4
México	8654	434688	12203	506582	8.7	15.0	9.7	12.4
Total Nacional	99239	2893197	126091	4095689	100	100	100	100

Est: establecimiento.

P.O.: población ocupada.

Fuente: IMSS.

Cuadro 7
Establecimientos y población ocupada manufacturera 1994 y 1996

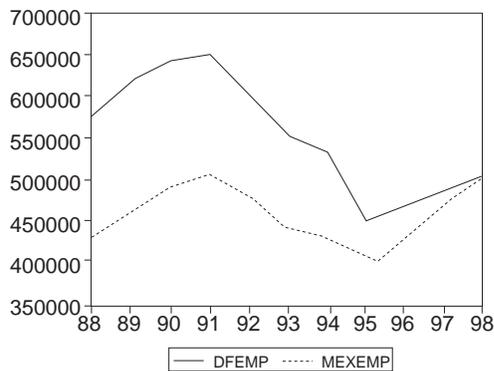
Entidad	1994		1996		1994		1996	
	EST.	P.O.	EST.	P.O.	EST.	P.O.	EST.	P.O.
Federativa	21308	536360	19047	470794	17.5	16.7	16.3	13.7
Distrito Federal	12125	434202	11032	434076	10.0	13.5	9.4	12.6
México	121643	3220497	117154	3434615	100	100	100	100

Est: establecimiento.
P.O.: población ocupada.
Fuente: IMSS.

pios de los noventa, tendencia que ha sido particularmente severa para esta última entidad ya que en el periodo la tasa de crecimiento de establecimientos industriales fue del 1% anual promedio. En ambos casos, los años noventa han significado el estancamiento y retroceso en la capacidad de generación de nuevas empresas en el sector formal de la economía.

Si atendemos ahora al personal ocupado, los datos muestran una tendencia negativa más fuerte que la del número de establecimientos, lo que refleja indirectamente el hecho de que la creación de nuevas empresas en la región es cada vez menos absorbente de empleo y que se debe al hecho de que las nuevas empresas localizadas en la región son más pequeñas.

Gráfica 2
Personal ocupado en el D.F. y el estado de México



Fuente: elaboración propia.

Para la capital de la República, aun cuando se muestra cierta mejoría a partir de 1995, las cosas no han marchado muy bien en

cuanto a empleos formales generados, la gráfica 2 muestra cómo en el periodo se perdieron más de 67 mil empleos en la entidad, situación que prácticamente ha llevado a que el empleo formal converja en las dos entidades federativas.

Para poder constatar cuál es el monto de empleo generado por el número de establecimientos localizados en la región, se procedió a estimar un modelo econométrico donde:

$$Personal\ Ocupado = B_0 + B_1 \cdot Establecimientos + u_t$$

u_t es un error aleatorio y t va de 1988 a 1998.

Para el Distrito Federal sí se encontró una relación significativa entre el número de empresas y la cantidad de empleos generados. En el cuadro 8 los resultados permiten afirmar que por cada nueva empresa instalada en esa entidad se generan en promedio 33 nuevos empleos.

Cuadro 8
Impacto del número de establecimientos en el empleo para el D.F.

Variable Dependiente: DFEMP				
Muestra: 1988 1998				
Observaciones Incluidas: 11				
Variable	Coeficiente	Std. Error	t-Statistic	Prob.
DFEST	33.43152	4.458191	7.498898	0.0000
C	-159644.6	95779.45	1.666794	0.1299
R-squared	0.862034	White	F= 0.451971	0.651674
Adjusted R-squared	0.846704	LM (2)	F= 0.904291	0.447375
Durbin-Watson stat	1.409627	Jarque-Bera	0.914514	0.633018
Cusum	No	Ramsey(4)	F=0.267868	0.886975
Cusum Q	No	F-statistic	56.23347	0.000037
		Prob(F-statistic)		0.000037

DFEMP = Personal ocupado en el D.F.
DFEST = Establecimientos en el D.F.

En el caso del Estado de México, la información de empleo y establecimientos no muestra ningún grado de asociación; el coeficiente de correlación entre las dos variables es de apenas 0.36. Este resultado podría apuntalar la idea sostenida en otros estudios de que en el Estado de México han proliferado las microempresas que no son capaces de compensar con su demanda los cierres y despidos en medianas y grandes empresas.⁶

Los efectos de la reducción en el número de empresas y empleos en la región provocaron la ruptura de los eslabonamientos productivos de la economía local, situación que ha dado lugar a un desarrollo heterogéneo en la industria donde existen empresas competitivas con elevada capacidad exportadora y empresas con mercados locales y baja competitividad con el exterior. En la sección siguiente, analizaremos como estas tendencias generales se manifestaron localmente en los municipios y la delegación política incorporada a la muestra.

Empleo en la región

Para analizar el comportamiento del empleo en la región de estudio, recurrimos a las estadísticas censales, lo cual nos permite realizar comparaciones quinquenales y realizamos una agregación compatible con el sistema de cuentas nacionales. Las dos variables que utilizaremos son el número de establecimientos manufactureros y el personal ocupado.

En el cuadro 9 aparecen los datos referentes al número de establecimientos manufactureros existentes en la región entre 1988 y 1993. De conjunto la región reporta un saldo positivo con la apertura de 1,848 empresas, lo cual le significó una dinámica positiva en la creación de nuevas empresas del orden del 3.67% anual promedio.

⁶ Jaime Sobrino "Desempeño industrial del estado de México en la década de los ochenta" p.354 en: Roberto Blacnarte (coordinador), *Estado de México, perspectivas para la década de los 90*, El Colegio Mexiquense, 1994.

El crecimiento del parque industrial se concentra en uno de los municipios que mayor desarrollo industrial había mostrado en el estado de México; nos referimos a Naucalpan que contabiliza más de mil nuevas empresas en el período.

Cuadro 9
Establecimientos manufactureros en la región

	1985	1993	Diferencia	Tasa
			85/93	%
Atizapán	306	591	285	8.58
Cuautitlán	76	153	77	9.14
Naucalpan	1533	2582	1049	6.73
Tlalnepantla	1418	1366	-52	-0.5
Cuautitlán Izcalli	166	501	335	14.8
Tultitlán	259	413	154	6.01
Azcapotzalco	1932	1984	52	0.33
Total	5690	7590	1900	3.67

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Sin embargo, al confrontar el esfuerzo de creación de empresas con el de generación de empleo las cosas ya no son muy buenas para la región, en el cuadro 10 los datos acerca del personal ocupado muestran que en el período hubo una pérdida neta de casi treinta mil pues-



FOTO: CLAUDIA HERNANDEZ RAMIREZ

tos de trabajo, lo que representa una tasa promedio anual del -1.2% . Si atendemos a la composición regional del empleo resulta que municipios característicos del proceso industrializador en el estado de México como Naucalpan, Tlalnepantla y Tultitlán perdieron la impresionante cantidad de 25,441 empleos. Para la delegación Azcapotzalco la pérdida de empleo fue del orden de 21,504 empleos. Estamos entonces en una situación en donde el número de empresas crece pero no así su capacidad de ofertar empleos, es decir no existe asociación en el esfuerzo por establecer empresas y la generación de empleo, en este sentido el caso de Naucalpan y Azcapotzalco es muy grave: se establecieron 1,049 nuevas empresas y se perdieron 8,026 puestos de trabajo en la primer entidad, mientras que para la segunda se establecieron 52 empresas y se perdieron casi 22 mil empleos.

Cuadro 10 Personal ocupado en la manufactura de la región				
	1985	1993	Diferencia 85/93	Tasa %
Atizapán	10576	10643	67	0.08
Cuautitlán	4569	7589	3020	6.55
Naucalpan	81129	73103	-8026	-1.3
Tlalnepantla	90596	79421	-11175	-1.6
Cuautitlán Izcalli	18464	32994	14530	7.53
Tultitlan	19544	13304	-6240	-4.7
Azcapotzalco	101852	80348	-21504	-2.9
Total	326730	297402	-29328	-1.2

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Ahora es conveniente analizar cuáles han sido los sectores industriales motores de la creación de empresas y nuevos empleos en la región. En el cuadro 11 se presentan los datos de establecimientos manufactureros por división industrial en donde destacan la industria alimenticia (División 1), metal básica (División 7), la industria papelera (División 4) y otras industrias manufactureras (División 9) que en conjunto crearon más del 90% de empresas nuevas en el periodo.

Las divisiones manufactureras generadoras de nuevos empleos son, en orden de importancia, la industria papelera (División 4), la química (División 5) y otras industrias manufactureras (División 9). De acuerdo con el

cuadro 11, estas tres divisiones manufactureras generaron 8,765 nuevos empleos en el periodo.

Cuadro 11 Establecimientos manufactureros por división en la región			
	1985	1993	Diferencia 85/93
DIV 1	1644	2020	376
DIV 2	511	543	32
DIV 3	467	504	37
DIV 4	299	726	427
DIV 5	667	646	-21
DIV 6	170	162	-8
DIV 7	166	494	328
DIV 8	1706	1693	-13
DIV 9	60	1343	1283

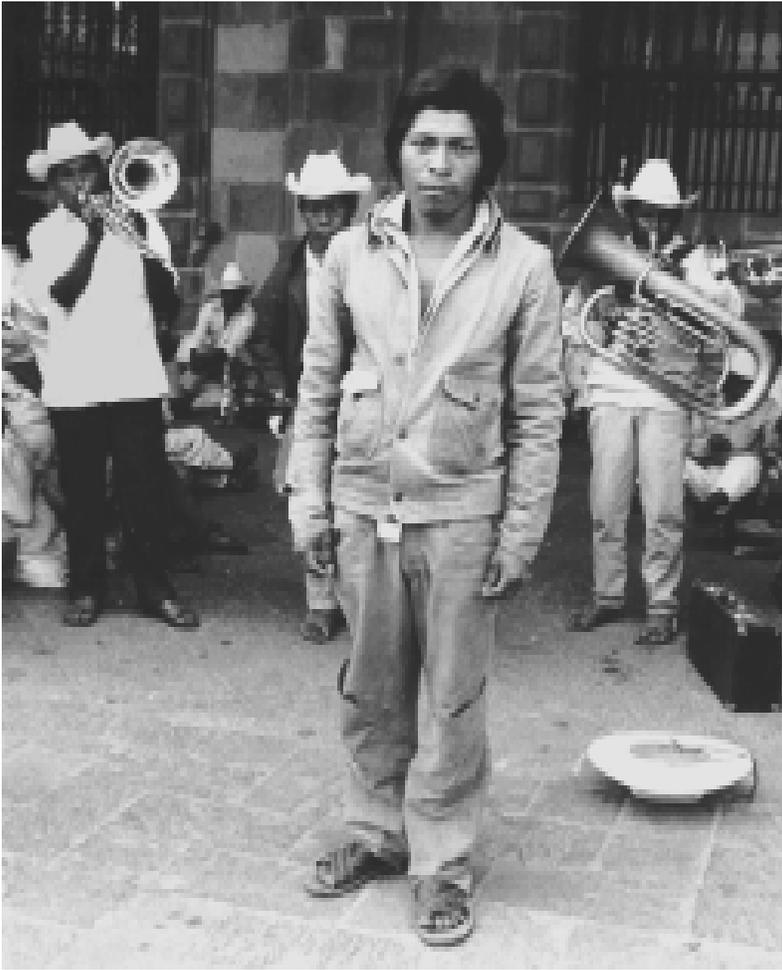
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Por otra parte, las principales divisiones industriales responsables de la pérdida de empleos en la región son la metálica, maquinaria y equipo (División 8) y la metal básica (División 7). En conjunto, estas divisiones reportan la pérdida de 33,677 empleos. Estos grupos perdedores de empleo fueron en la primer mitad de los ochenta el motor de la industria regional en el estado de México; sin embargo, al estar muy vinculados al mercado interno, han visto reducir sustancialmente su demanda.

Cuadro 12 Personal ocupado por división manufacturera en la región			
	1985	1993	Diferencia
Div 1	42998	41073	-1925
Div 2	43197	42434	-763
Div 3	8808	8407	-401
Div 4	16236	21397	5161
Div 5	58972	62291	3319
Div 6	14405	13078	-1327
Div 7	17762	8068	-9694
Div 8	119399	95416	-23983
Div 9	4953	5238	285

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Los datos de empleo sectorial nos permiten afirmar que los sectores industriales que conforman la base exportadora de la región han sido creadores de empleo, mientras que los sectores que ofertan primordialmente al mercado interno han sido perdedores de empleo.



En el balance general, los sectores creadores de empleo no han sido capaces de compensar las pérdidas que registra la industria vinculada más estrechamente con los mercados domésticos.

Conclusiones

La ascendente precarización del trabajo en la economía mexicana ha sido la vía privilegiada que se ha utilizado para mejorar la posición competitiva del país desde la entrada en vigor del patrón de acumulación secundario exportador a principios de los años ochenta. La manifestación más clara de esta situación es la perpetuación y acentuación de los desequilibrios en el mercado laboral del país, que se caracterizan por la disminución del peso relativo de la industria manufacturera en la generación de empleo y el ascenso relativo del

sector informal terciario y la industria maquiladora de exportación, sectores en los cuales las condiciones laborales, las percepciones salariales y el trabajo no remunerado alcanzan niveles críticos.

Estos desequilibrios son aún más graves y perceptibles cuando se analizan sus efectos regionales y sectoriales. Tomando como ejemplo al Distrito Federal y el Estado de México, que son dos de los principales pilares de la economía del país, se constata que su capacidad productiva se ha estancado y, por consiguiente, ha disminuido de manera alarmante la generación regional de empleo en los últimos años.

Al considerar una muestra de localidades con una clara vocación industrial en esas dos entidades federativas, se logra constatar que entre 1985 y 1993 la industria manufacturera local ha presentado pérdidas netas en la creación de empleo y además se ha deteriorado gravemente su capacidad competitiva con relación a otras regiones del país.

Atender el problema del empleo en las regiones del país, exige el establecimiento de una política industrial que, de manera efectiva, se proponga reconstituir los motores del crecimiento económico en las entidades federativas y que aproveche la creciente capacidad ociosa que ha dejado tras de sí la política económica actual para revitalizar las cadenas productivas locales que han sido rotas por la apertura comercial. Debe incrementarse la oferta laboral en los sectores formales del país y mejorar las condiciones de trabajo y salarios con que operan.

D

e rupturas, reacomodos y desafíos. La coyuntura del 2 de julio del 2000

Miguel Ángel Romero M.*

El 2 de julio del 2000, el muerto dejó de gozar de cabal salud. Al viejo sistema político mexicano le fallaron las fuerzas, lo sepultaron millones de votos enviados desde la derecha del país. Desapareció — ¿para siempre?— una vieja forma de hacer política, un probado estilo de ejercer la dominación. Nació un nuevo régimen, soportando desde su alumbramiento la pesada carga que le heredó su pasado nacionalista. Despuntó una frágil democracia amenazada por viejos vicios que no enterró la voluntad popular. Las perversiones del desartado poder hoy enmudecido, su desenfreno, su vileza, su abuso, su inmoralidad, su hipocresía, no se fueron a la tumba. Rondan, desafiantes, todos los espacios de la vida política nacional.

Inquietante tiempo de coyuntura lleno de presagios. Momento privilegiado que cancela un largo periodo de dominación. Paréntesis histórico plagado de desafíos y promesas. El poder de un presidencialismo absoluto parece diluirse en el nuevo tiempo. El rígido control de un partido de Estado desaparece del mapa político. Hoy partimos de cero. Nuestras herencias doctrinarias se esfumaron. La monólitica e impenetrable pirámide del poder, que desde 1988 venía fracturándose, parece ser cosa del pasado. La clase política — aquella que realmente ejerce el poder — se transformó, y sólo permanece, como un mal recuerdo, una cultura política que lenta, muy lentamente altera los elementos que durante más de 70 años la han significado.

Hace tres sexenios se inició, con Miguel de la Madrid, la transformación del régi-

men nacionalista revolucionario. Una coyuntura, el 1 de septiembre de 1982, fue el primer aviso de un proceso que habría de culminar, el 2 de julio de este año, con la desaparición del viejo sistema político mexicano. Paradójicamente, con una medida nacionalista radical, la nacionalización bancaria, México se inserta en el mundo globalizado. Comienza un largo tiempo de incertidumbre, un proceso no exento de violencia y plagado de contradicciones que, paulatinamente, irá desmantelando las instituciones que dieron vida y fortaleza al distintivo presidencialismo mexicano. Dos fueron los grandes desafíos de este largo periodo de tránsito: el cambio estructural y la instauración de un régimen democrático; desafíos que, a través de coyunturas y periodos varios, han ido definiendo el nuevo perfil del país. Es cierto: ni el cambio estructural ha culminado, ni la democracia alcanzada es garantía de solución a los grandes problemas nacionales, pero terminó el viejo régimen autoritario y hoy enfrentamos nuevos desafíos que, en su solución, irán construyendo un nuevo país:

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

¿más o menos autoritario? ¿más o menos pobre? ¿más o menos justo? ¿más o menos libre? No sabemos, habremos de estar atentos a los diversos rumbos que tomará el poder y la sociedad.

A lo largo de 18 años, anduvimos descubriendo —a veces inventando— coyunturas construyendo periodos que nunca concluían con la terminación del régimen autoritario. El viejo orden, cada vez más golpeado, resistía los embates. Se vistió, en lo económico, de neoliberal, y en lo político de democrático, pero persistía el presidencialismo y, como lapa, se le pegó el partido de Estado. La vieja cultura política nacional, clientelar y corrupta, continuaba siendo práctica cotidiana.

Así, partiendo de 1982, seguimos instituciones, actores sociales y personajes destacados, entreviendo cómo se daba el cambio estructural y cómo se construía la democracia. Observamos cómo, desde 1986, el PRI comenzaba a fracturarse; cómo en diciembre de 1987 el experimento neoliberal fracasaba y cómo en 1988 imaginamos la coyuntura que terminaría con el viejo régimen y su partido. Los hechos nos obligaron a poner los pies en la realidad: el aparato del poder impuso sus condiciones, el presumible triunfo de Cárdenas careció de la fuerza social suficiente para hacerse valer y, en unos cuantos meses, el nuevo gobierno salinista se legitimó. De nuevo el intento neoliberal de modernizar la economía sin cambiar sustancialmente el aparato de poder, concentrado como nunca en el aparato de Estado. Para las elecciones federales de 1991, el PRI había recuperado sus perdidos espacios políticos. Con esta renovada fuerza, en 1992 Carlos Salinas bautizó el proceso iniciado desde 1983 como liberal social, modificó la Constitución en beneficio del proyecto económico globalizador, terminó con el proceso de desmantelamiento del aparato sindical con la misma intención y, para 1993, firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Pero el cambio estructural seguía pendiente, lo mismo que la tan anunciada transición democrática.

Para el 1 de enero de 1994, de nueva cuenta especulamos sobre la posibilidad de una coyuntura que prometía ponerle fin al régimen autoritario disfrazado de modernidad econó-

mica. La insurgencia guerrillera en Chiapas, la lucha al interior del PRI, que derivó en violencia política, y el proceso democratizador impulsado desde diversos espacios de la sociedad civil, justificaban esta reflexión y, a pesar de que las elecciones presidenciales fueron ganadas por el partido de Estado, la crisis económica de diciembre volvió a poner en entredicho al golpeado sistema político mexicano. Entre emergencias guerrilleras, soterradas luchas por el poder político, presiones sociales diversas, preocupaciones democráticas y descontroles financieros, el presidente Zedillo inicia su mandato en un inquietante vacío político. Desconcertante proceso, incierto y riesgoso, que culminaría el 2 de julio del 2000. El parchado sistema político mexicano no pudo con la democracia electoral. Todo indica que ésta si es la coyuntura que señala el fin del viejo régimen autoritario. Partimos de cero ¿sin pasado? Al menos sin herencias doctrinarias y con una nueva estructura de poder —quién sabe que tan democrática— y con una nueva clase política para consolidar un no tan nuevo proyecto de país. Permanecen los nocivos elementos de la cultura política mexicana que, sin duda, jugarán en contra de cualquier nuevo proyecto. Tardará todavía un buen tiempo para que la corrupción deje de ser una práctica cotidiana, un estilo de vida y no sabemos cuánto más para desterrar las prácticas clientelares, los cacicazgos de todo tipo, los caudillos, el autoritarismo, la prepotencia... Quién sabe cuánto más para ser democráticos más allá de un voto depositado en una urna. Pero que el cadáver murió, no cabe duda. La coyuntura abrió un nuevo periodo con desafíos precisos.

Cerca de la medianoche del 2 de julio, el Presidente de la República envió, a través de los medios de comunicación, un mensaje a los mexicanos. Anunció sin titubeos que en la votación para elegir a quien le sucedería en el cargo había un claro ganador y que el triunfo de Vicente Fox era claro, contundente, inobjetable. Con ese acto de poder, adelantándose al cómputo final y cancelando las posibilidades de un operativo nocturno por parte de su propio partido, Zedillo enterró setenta años de historia y puso el punto final a la larga marcha de nuestro sistema político en busca de un nuevo punto de equilibrio. Se abrió la posibilidad de transitar de un presidencialismo absoluto y un partido casi único a otro régimen

en donde imperen el sufragio efectivo y se equilibren los poderes.

La coyuntura y sus desafíos

Las elecciones federales del 2 de julio resolvieron una vieja disputa que dividía a los intelectuales: ¿La transición termina necesariamente con la alternancia en el poder o viceversa? ¿puede haber transición sin alternancia? El triunfo del PAN resuelve la incógnita y aclara el panorama. Permite observar con claridad que, efectivamente, acaba de morir un régimen que duró poco más de setenta años y que tenía sustento en dos pilares: el presidencialismo y el partido de Estado.¹

Los cambios iniciados en 1988 (o deberíamos decir 1968, o quizá 1983) fueron irreversibles y marcaron inexorablemente la derrota del PRI. La súbita aparición de la coyuntura,² como siempre, mostró con precisión el alcance de las transformaciones. Pero lo que no es propio del “sentido común” es analizar el tipo de cambios que pudieran presentarse en los próximos años y los retos y desafíos que tienen por delante los principales actores del proceso. Veamos.

Iniciamos el análisis con la figura central que conformaba el “viejo régimen”: el Presidencialismo. ¿Qué ocurrirá con el gobierno que encabeza Vicente Fox? ¿podrá ser tan presidencialista como los anteriores gobiernos priístas? La respuesta es contundente y directa: No, nunca será igual que el presidencialismo que ejercieron los priístas por la sencilla razón de que durante el periodo comprendido entre 1968-

2000 se realizaron un conjunto de acciones para acotar y dismantelar ese poder presidencial.

Esto es aún más claro si comparamos la situación actual (con Zedillo aún en el poder) y lo que los clásicos señalaban como causas del predominio del Presidente en México. Por mencionar sólo algunos ejemplos, podemos ver que el Poder Judicial ha ganado real autonomía con respecto al Ejecutivo³ y que parte importante de las decisiones referentes a la política económica son responsabilidad del Banco de México. Se han descentralizado un conjunto de recursos importantes que ahora administran las entidades y dejó de participar en el proceso electoral. La lista es larga pero no es el momento de realizar una enumeración taxativa. Como conclusión habrá que decir que estos cambios parecen irreversibles.

A pesar de los avances, el poder que el Presidente tiene en el país es aún muy grande. Nuestra Constitución es presidencialista: concentra en la figura del Primer Mandatario muchas decisiones y es por ello que una de las primeras tareas (desafíos) que enfrenta el nuevo gobierno es realizar los cambios necesarios para acotar al poder ejecutivo y equilibrarlos con el Judicial y el Legislativo. Esta ta-



FOTO: CLAUDIA HERNANDEZ RAMIREZ

¹ Nos referimos a textos como el de Daniel Cosío Villegas, “Sistema Político Mexicano” y el que escribió Jorge Carpizo: “El Presidencialismo Mexicano”.

² No porque se pensara que no fuera posible sino por las dudas que teníamos de que efectivamente pudiera presentarse. La cultura priísta significaba, entre muchas otras cosas, la idea de que era imposible que el PRI entregara el poder.

³ De hecho, uno de los principales tropiezos de Fox ha sido el querer impulsar cambios constitucionales en el Poder Judicial, sin tomar en cuenta la opinión de los integrantes de dicho poder. También en su afán de resarcir esa situación se ha venido metiendo en problemas mayores pues las propuestas de modificación constitucional se las entregó directamente y el Poder Legislativo protestó en forma airada.

rea ya fue enunciada por el equipo de transición y, en particular, por Porfirio Muñoz Ledo, quien encabeza los estudios de la Reforma del Estado. Que lo reconozcan como una tarea pendiente no garantiza que efectivamente logren concretar la reforma; habrá que recordar que en el presente sexenio se instaló una mesa de discusión, se avanzó en el temario, se acordó una agenda y al final quedó como uno de los pendientes del gobierno zedillista.

En la escena política se observa otro elemento importante que inhibe la existencia de un fuerte presidencialismo. Nos referimos a la correlación de fuerzas existente en las Cámaras de Diputados y Senadores en donde ninguno de los partidos políticos mantiene la mayoría absoluta. Con estos resultados se confirma la tendencia marcada desde las elecciones legislativas de 1997 que iban claramente hacia un esquema de pesos y balanzas en el reparto del poder. En esta situación es difícil imaginar que Vicente Fox pueda gobernar con la impunidad que lo hicieron otros presidentes. Sin embargo, también existen factores que alimentan la posibilidad de tener un presidencialismo de nuevo cuño. La primera de ellas es la personalidad propia de Vicente Fox, un hombre acostumbrado a ejercer el poder y concentrarlo en forma personal, arrebatado en varias de sus decisiones, vanidoso pagado de sí mismo.⁴ A lo largo de su campaña (sobre todo el *martes negro*) dio muestras de autoritarismo y poca disponibilidad a negociar, llegar a acuerdos y, sobre todo, ceder.⁵

Estos rasgos personales pueden tener un apoyo importante en dos factores: la gran legi-

⁴ El doctor Lamoglia realizó un estudio de la personalidad de Fox (y de los otros candidatos también) y destacó sus rasgos de ególatra, individualista y con cierto autoritarismo.

⁵ En un reciente artículo de Jesús Silva Herzog Márquez, publicado el 17 de julio en el diario Reforma, se resalta la paradoja electoral del 2 de julio, porque para avanzar en la democracia se escogió al más antidemocrático de los candidatos, al más intolerante, al reactivo a las críticas, al menos respetuoso de las instituciones, entre otras cuestiones que resalta el autor.

⁶ La caracterización del sector que apoyó a Fox se puede encontrar en el número 149 del semanario Milenio, ahí mismo el lector encontrará una explicación de por qué sostienen algunos analistas que la generación del 68 se enteró con el triunfo del candidato panista.

timidad con la que arriba y el tipo de elector que lo apoya. El primer caso, le ha permitido a Fox pedir un tiempo de gracia (dos años): una especie de tregua política en la cual pueda iniciar los cambios que tanto pregonó durante su campaña, pero quizá esta tregua quiera extenderla hacia la forma personal en que piensa gobernar y en el fondo solicite un cheque en blanco para que la población tolere sus excesos. En el segundo, el elector que apoyó a Fox es joven, con alto nivel de escolaridad, urbano y perteneciente a la clase media, pero también se caracteriza por carecer de cultura política, no conocer la historia de las luchas populares en nuestro país (y parece que ningún otro tipo de historia), así como de cualquier preocupación social y, sobre todo, piensa que México requiere de un líder fuerte (carismático, entrón, con agallas, moderno, con ideas realistas). Este sector puede ser el bastión de apoyo más importante para Fox en caso de que pretenda convertirse en un Ejecutivo que concentre el poder y gobierne con mano dura.⁶

Otros elementos que «trabajan» a favor de la instauración de un primer mandatario con fuerte concentración de poder los encontramos en tres esferas: una, la situación de crisis en que viven las oposiciones PRI y PRD y el largo tiempo que seguramente les va a llevar resolverla internamente, con grandes posibilidades de que se fragmenten en el camino. Lo que seguramente se traduciría en pérdida de espacios políticos y fortalecimiento del foxismo o el panismo, pero que también significaría la ausencia de contrapesos a una eventual forma presidencialista de gobernar. Otra, el ámbito internacional en donde Fox se ha convertido en todo un personaje mundial que provoca admiración, elemento que le permitirá realizar acciones (autoritarias si lo cree necesario) que seguramente contarán con el respaldo de la comunidad internacional. Por último, se encuentra el hecho de que después del resultado electoral, Vicente Fox se presenta como el único líder nacional sin competencia al frente: Cárdenas quedó muy atrás, Labastida desapareció y no existe ningún otro personaje que pueda, mínimamente, hacerle frente a este carismático panista.

Mientras se descubre el velo de las incógnitas de largo plazo, Fox toma decisiones

en forma inmediata y se comporta como un verdadero ejecutivo de empresa. Algunas de las primeras acciones lo han revelado como un personaje que rompe de tajo con la cultura priísta en varias vertientes. En este sentido, cobran relevancia los anuncios de Vicente Fox sobre la forma en que piensa ocupar el tiempo que tiene entre la celebración de las elecciones y su toma de protesta. En particular destacan los anuncios sobre la integración de su gabinete, porque comienza a lanzar señales muy claras de que el sexenio que está por comenzar puede ser el que entierre el modo unipersonal de gobernar que funcionó durante casi siete décadas en México.

La primera de estas señales es el anuncio foxista de que la conformación de su equipo de gobierno no será unipartidista, sino plural y de transición tanto en lo político como en lo regional. Un gobierno plural sólo es posible si se concibe un programa incluyente en el cual se encuentren o se sientan representados todos los actores participantes. Este necesariamente es también un elemento de control o acotamiento sobre cualquier pretensión de instaurar un poder presidencialista, debido a que no gobernará una sola fuerza política.

La segunda es la promesa de que los más de dos millones de trabajadores al servicio del Estado tienen asegurado su trabajo y que únicamente presentarán su renuncia los secretarios, algunos subsecretarios y quienes hayan cometido actos de corrupción. En caso de que se cumpla con esta promesa de campaña (y pos campaña) se estaría planteando el inicio de un servicio civil de carrera *de facto*, lo cual también significaría un freno a la pretensión de gobernar con impunidad.

La tercera señal es el compromiso de tener completo el gabinete presidencial a más tardar en septiembre, lo que pone fin a la tradicional especulación pública sobre quiénes serían los beneficiados y a las encarnizadas guerras silenciosas entre los burócratas de alto nivel en busca de alcanzar un buen "hueso". Estos mecanismos palaciegos provocaban desgaste de los funcionarios aun antes de empezar a trabajar, además de que hacían ineficiente y poco transparente el proceso de entrega-recepción de la administración federal. Con estas acciones, Fox rompe con tradiciones priístas

y en poco tiempo impone una nueva cultura de hacer política en nuestro país donde lo público se hace realmente público, es decir: a la luz de los medios de comunicación.

Finalmente, la cuarta señal es que la integración temprana del gabinete foxista tiene un sentido práctico, que busca poner fin a la histórica autocomplacencia del primer mandatario que dejaba correr al menos un año antes de comenzar "en serio" su gobierno. El foxismo, por el contrario, quiere aprovechar que al parecer no habrá crisis económica de fin de sexenio para acelerar sus tareas. Y su meta inicial es tener elaborados tres documentos: el programa de 100 días, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y la visión de largo plazo (Plan de 25 años). Al mismo tiempo, inició los trabajos para elaborar el presupuesto federal del próximo año y presentarlo a la Cámara de Diputados lo antes posible.

Por lo pronto ya dio a conocer el equipo que trabajará en la entrega-recepción del gobierno zedillista. Los analistas y los sectores de poder en el país aprobaron la conformación del mismo y vieron en ello buenas señales para el futuro. Con lo dicho hasta el momento destacan varios aspectos: en lo económico habrá sin duda alguna, total continuidad con el programa vigente; se vislumbra la profundización en varios de sus aspectos, uno de ellos es la política de privatizaciones o la cada vez mayor participación del sector privado en la economía. También se observa un viraje radical en la manera en que se abordará la política económica. El mensaje es claro: no vienen a jugar, quieren ser serios y realistas, por ello inmediatamente se ajustó el compromiso de crecimiento económico, de 7% que fue la promesa de campaña, a un 5% como máximo.

En lo político, el equipo de campaña también se encuentra integrado por personajes que garantizan una buena conducción de estos asuntos. En lo referente a la política interna, la presencia de Porfirio Muñoz Ledo es garantía de experiencia y conocimiento en la materia. Seguramente el ex priísta y ex perredista, pondrán todo su empeño para lograr concretar la Reforma de Estado en una Nueva Constitución en donde se funde una Nueva República.

En el ámbito internacional el equipo de transición lo componen dos hombres provenientes de la izquierda pero mal vistos por la misma, debido a la libertad con que se mueven y a la forma en que ejercen la crítica hacia la cultura que prevalece en este sector: Jorge Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser son garantía de un buen trabajo en la política exterior, renglón de enorme relevancia para Fox debido sobre todo a que se ha convertido en un personaje mundial y buscará, seguramente, consolidar los beneficios de esta cuestión. Independientemente de las adecuaciones que le hará a la política exterior de nuestro país, por lo pronto ya anunciaron la realización de la primera gira al extranjero del presidente electo, que se desarrollará en EU y el sur de América.

Existen sin embargo dos renglones en donde se presenta con claridad el rumbo que tomará el próximo gobierno panista. Nos referimos a la política social y al aspecto cultural. En el primer aspecto, los personajes encargados son verdaderamente menores y sobre todo no han podido expresar alguna idea que indique la concepción prevaleciente en el nuevo grupo gobernante. Sin embargo, habrá que reconocer que Vicente Fox planteó con cierta amplitud una serie de propuestas a lo largo de su campaña, sin que hasta el momento las haya ratificado o rectificado él o su equipo de transición. En el aspecto cultural, existe una ausencia brutal. Nada, absolutamente nada se ha dicho sobre el tema.⁷

A manera de síntesis de los desafíos que le esperan a este primerísimo actor, se puede concluir que el presidencialismo, como lo conocimos durante los gobiernos priístas, está exterminado. Su destrucción duró muchos años y la alternancia no hizo más que corroborar ese hecho. Puede haber un presidencialismo de nuevo tipo. Fox cuenta con elementos para concentrar poder y ejercerlo sin miramientos; cuenta, además, con apoyos para ello (la Constitución misma). Sin embargo, existen elemen-

⁷ A menos que el anuncio de realizar una revolución espiritual sea la propuesta que Fox esté pensando impulsar. Éste es quizá el aspecto en donde mayores flaquezas tiene Fox. De hecho Enrique Krauze tuvo que salir a su defensa y asegurar que México tuvo varios presidentes con doctorados en el extranjero y dotados de una bagaje cultural y, sin embargo, fueron los que llevaron a nuestro país a una situación de crisis y pobreza.

tos objetivos que pudieran impedir cualquier pretensión que vaya en esta dirección. Uno de ellos es la correlación de fuerzas existente en el Congreso; el otro las modificaciones realizadas en los últimos años, la existencia de una sociedad vigilante y actuante y, sobre todo, el compromiso de realizar una reforma del Estado que en forma definitiva logre un equilibrio de poderes y acote aquél discrecional de que aún goza la Presidencia de la República.

La nueva correlación de fuerzas (o, como siempre, primero los datos)

El domingo 9, una semana después de las votaciones, el IFE dio a conocer los resultados finales del conteo de votos. Los datos revelaron una nueva composición de las cámaras de Diputados y Senadores, siendo el PRI la primera en ambas, pero sin alcanzar mayoría absoluta en ninguna de ellas. (Véase Cuadro 1)

A esta nueva distribución del poder legislativo se suma la de los gobiernos locales, quedando así un mapa político bastante equilibrado, que puede dar origen a un auténtico orden de contrapesos: el PAN tendrá la Presidencia del país, 6 gubernaturas (Baja California, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Morelos y quedando pendiente si repite en Jalisco) y la mayoría de las ciudades capitales. El PRI, por su parte, tendrá las dos bancadas mayores en el Congreso y la mayoría de los gobernadores, mientras el PRD será la tercera fuerza en el poder legislativo (que

Cuadro 1
Distribución de los asientos en el Congreso para la siguiente legislatura

	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
PRI	209	41.8	60	46.9
PAN	208	41.6	46	35.9
PRD	52	10.4	15	11.7
PT	8	1.6	1	0.8
PVEM	15	3.0	5	3.9
PSN	3	0.6	0	0
CD	3	0.6	1	0.8
PAS	2	0.4	0	0
Total	500	100	128	100

Fuente: Programa de resultados preliminares del IFE.

será muy importante para destrabar votaciones cerradas entre el PAN y el PRI) y conservará el gobierno de la capital del país y otras 3 gubernaturas (Baja California Sur, Zacatecas y Tlaxcala).

En términos de los votos de la contienda presidencial, las tendencias globales favorecieron muy claramente al PAN, alcanzando nada menos que 15 millones de votos y siendo la primera fuerza en 21 de los 32 estados, desbancando al PRI, que obtuvo 13 millones (4 millones menos que en 1994) y que sólo ganó en 10 estados, mientras que la votación para el PRD fue mucho menor, apenas 5.8 millones, siendo primera fuerza únicamente en Michoacán, la cuna de Cuauhtémoc Cárdenas.

Los datos a nivel regional repiten en lo general las tendencias nacionales, excepto en la tercera circunscripción electoral, la del sur del país, que incluye a la mayoría de los estados políticamente más atrasados y con mayores niveles de pobreza: Campeche, Chiapas,

Oaxaca Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, todos gobernados por priístas, en su mayoría caciques regionales que ejercen un férreo control sobre sus clientelas políticas y tienen más posibilidad de comprar el voto. Esta fue la única circunscripción donde Fox no obtuvo más sufragios que el candidato tricolor.

Otro aspecto importante del mapa de la votación es que aun cuando a nivel nacional el PRD se quedó muy rezagado al obtener sólo el 16% de los votos, su realidad regional se comportó un tanto distinta: en las primeras dos circunscripciones (Norte y centro-occidente) su presencia fue mínima y no alcanzó ni el 10% de los sufragios, pero en las otras tres circunscripciones, que incluyen sus bastiones tradicionales (Michoacán, el DF y algunas entidades del sur del país) se mantuvo cerca de su techo histórico, que permanece entre el 19 y el 25%.

En esta nueva distribución del poder, dos de los tres partidos principales tienen ante sí

Cuadro 2
Votación para presidente de la República por circunscripción electoral
Millones de votos por candidato

Circunscripción	Vicente Fox	Francisco Labastida	Cuauhtémoc Cárdenas	Manuel Camacho	Porfirio Muñoz	Gilberto Rincón	Cand. no reg.	Nulos
Primera	3.69	2.82	0.65	0.04	0.03	0.10	0.01	0.15
Segunda	3.28	2.68	0.60	0.03	0.03	0.09	0.01	0.14
Tercera	2.25	2.55	1.27	0.03	0.03	0.05	0.01	0.18
Cuarta	3.23	2.33	1.63	0.05	0.03	0.19	0.01	0.16
Quinta	2.65	2.28	1.68	0.05	0.03	0.13	0.01	0.14
Total	15.10	12.65	5.84	0.20	0.15	0.56	0.07	0.79

Fuente: Programa de resultados preliminares del IFE.

Cuadro 3
Porcentaje de votos por candidato

Circunscripción	Vicente Fox	Francisco Labastida	Cuauhtémoc Cárdenas	Manuel Camacho	Porfirio Muñoz	Gilberto Rincón	Cand. no reg.	Nulos
Primera	49.29%	37.61%	8.74%	0.49%	0.34%	1.28%	0.20%	2.04%
Segunda	47.77%	38.99%	8.78%	0.43%	0.41%	1.31%	0.21%	2.09%
Tercera	35.28%	39.99%	19.92%	0.46%	0.39%	0.85%	0.23%	2.88%
Cuarta	42.27%	30.48%	21.32%	0.70%	0.44%	2.51%	0.12%	2.15%
Quinta	37.94%	32.63%	24.11%	0.69%	0.49%	1.89%	0.20%	2.05%
Total	42.70%	35.78%	16.52%	0.56%	0.42%	1.59%	0.19%	2.23%

Fuente: Programa de Resultados Preliminares del IFE, con el 96% de las actas electorales computadas.



una situación inédita: el PRI por primera vez pierde la presidencia y es oposición a nivel nacional, mientras que el PAN por primera vez en su historia tendrá un Presidente de la República. El PRD, en cambio, repite su tercer lugar de 1994, posición de la que parecía empezar a salir gracias a los buenos números que consiguió en las elecciones legislativas intermedias y para jefe de gobierno del DF de 1997. El partido del Sol Azteca cayó de bruces ante la ola foxista, pero no deja de ser uno de los principales factores de poder a nivel nacional.

Cada uno de los tres institutos políticos tendrá que revisar sus formas de hacer política si quieren permanecer vigentes en el nuevo período que comienza. Y de las definiciones que surjan en sus filas a lo largo de las semanas previas a la toma de posesión de Fox dependerá su futuro. Por lo pronto, apenas a unos

cuantos días de las votaciones, las reacciones de sus principales líderes y cuadros fueron muy relevantes y ya anticipan un ciclo de aguas políticas muy agitadas. Veamos.

El PRI: caracterización de su crisis

La crisis del PRI afloró apenas se dieron a conocer los resultados electorales en los cuales había perdido su candidato a la presidencia ¿En qué consiste esta crisis? ¿Cuáles son los elementos que la componen? Son preguntas que es necesario plantearse y reflexionar alrededor de las mismas. Un primer asomo a la crisis priísta muestra cuando menos cinco elementos de conformación: la lucha de facciones por el poder; las urgencias electorales, de alianzas y de liderazgos en las cámaras; el perfil de sus electores; la visión internacional y el enorme capital político que aún concentra.

Empecemos por el menos abordado por lo medios de comunicación y analistas en general: el enorme capital político. El PRI cuenta con 13.5 millones de votos para la presidencia de la República; es la primera minoría en las dos cámaras; tiene 20 gobernadores, cientos de presidencias municipales, cientos de regidurías, inversiones y propiedades millonarias; cientos de cuadros políticos de primer nivel. En fin, es un partido político “apetecible”. Aun en la derrota presidencial sus diferentes activos son enormes, por ello es la lucha tan encarnizada. Este es el elemento paradójico: su gran poder inhibe su reestructuración o, cuando menos, la dificulta.

La crisis también se expresa en el ámbito internacional, en donde existe alegría evidente por la derrota del partido más viejo en el poder a escala mundial. Su caída se ha visto como un triunfo de la democracia y la figura de Ernesto Zedillo adquirió una enorme importancia y total reconocimiento. En ese contexto, las primeras reacciones del PRI fueron vistas como los últimos coletazos de los dinosaurios aún existentes en ese instituto político. Hasta el momento, las energías de los priístas se han concentrado en resolver sus luchas internas y no han prestado atención a lo que ocurre en el ámbito externo y que le está costando un alto desprestigio.

El tercer elemento habla de un aspecto estructural: el PRI dejó de ser, hace muchos años, un partido que represente a los sectores más avanzados del país, los educados, las clases medias, los de altos ingresos, y se ha convertido en un organismo cuyo auditorio tiene un perfil básicamente rural, urbano pobre, no educado, mayores de 40 años y con asiento geográfico en el sureste del país. Para aspirar al poder tiene necesariamente que cambiar su oferta política e intentar representar a las nuevas mayorías de este país. Este trabajo requiere tiempo y espacio propicio para su maduración. Lo que si se observa en este momento es que las fracciones que disputan el poder al interior del PRI se identifican con el actual perfil de electores y no existe corriente visible que pudiera presentar alternativas de inclusión de los auditorios que lo han abandonado.

A lo que realmente se ha abocado el PRI es a resolver sus diferencias en dos aspectos: la lucha de facciones y las urgencias electorales. En el primer aspecto, el peligro real era que la lucha interna del PRI contaminara la tersura de la transición que están teniendo Ernesto Zedillo y Vicente Fox y se convirtiera en un aspecto desestabilizador y posible generador de incertidumbres que afectaran el paso firme que muestra la economía mexicana. Por ello la dupla Labastida-Zedillo hicieron mancuerna para mantener el control del aparato partidista y darle un cauce de gobernabilidad cuando menos hasta el primero de diciembre. Sin embargo, los métodos utilizados y las fuerzas que ostentan el poder, permiten prever que en los próximos meses asistiremos a una serie de enfrentamientos que seguramente se recrudecerán después de que Ernesto Zedillo entregue la banda presidencial a Fox. Sin la figura presidencial, la lucha será abierta y sin cuartel. Se espera larga, cruenta y con ajustes de cuenta severos. Existen señales de ello: el comportamiento que la nueva bancada priísta esta teniendo en el caso del desafuero del ex regente Espinosa Villarreal y la socialización de la información de los créditos del Fobaproa, este último caso puede ser el elemento que conlleve a una enfrentamiento entre el sector financiero-bancario y la clase política, en especial el sector que pertenece al PRI y al PRD.

Los otros actores: PRD, PAN, Iglesia, Ejército y medios de comunicación

Por cuestiones de espacio, los desafíos de los otros actores que forman parte esencial del sistema político mexicano serán abordados en el próximo análisis de coyuntura. Por lo pronto adelantamos sólo algunos rasgos de la situación actual que guardan los partidos políticos. En el caso del PAN, el mayor desafío es la congruencia con los postulados que como oposición mantuvo durante largos años y no convertirse en un partido que aproveche en beneficio propio y en forma ilegítima la llegada al poder de un presidente emanado de sus filas, Comportarse con dignidad y no ser un partido que únicamente promueve y aprueba las propuestas legislativas provenientes del Ejecutivo. Mantener una distancia razonable de los recursos federales y no aprovechar en beneficio propio los programas gubernamentales para condicionar el voto. Desde el poder, tener la suficiente humildad para encontrar propuestas de convergencia con otras fuerzas políticas. En el mismo sentido, uno de sus principales retos será correrse hacia el centro y encontrar alternativas de gobierno incluyentes.

El PRD tiene enormes desafíos. Se encuentra en la peor crisis político-electoral de su corta existencia. El recuento es desgarrador. Sin embargo, sigue siendo el partido que puede encausar mejor a la oposición. Para ello necesita reconocer que la oferta política que presentó al electorado no es la más adecuada. Urge una revisión. El perfil del elector es similar al del PRI. Perdió a sectores básicos: jóvenes, intelectuales, educados y campesinos. No existe en el norte del país (el más moderno y dinámico). Deberá resolver la relación que establecerá con su caudillo, Cárdenas, y el papel que este jugará en los nuevos tiempos políticos. Las reglas entre las corrientes, su política de alianzas (sobre todo con Fox), el papel que van a jugar los órganos de dirección y tendrán, como PRI, que darse un tiempo para definir una gobernabilidad con mayor estabilidad.

Vicente Fox: compromisos de campaña (resumen)

<i>Propuesta económica</i>	<i>Propuesta política</i>	<i>Propuesta social</i>
<p>m Alcanzar un crecimiento económico anual de 7 por ciento.</p> <p>m No a la privatización de Pemex.</p> <p>m Reconstrucción del sistema bancario.</p> <p>m Creación de la banca social a través de instituciones de microcrédito y cajas de ahorro.</p> <p>m Total apertura en petroquímica secundaria y del sector eléctrico, a la inversión privada, nacional y extranjera.</p> <p>m Realización de una profunda reforma fiscal integral.</p> <p>m Modernización de la actividad agropecuaria con un sentido empresarial y una visión de mercado.</p> <p>m Continuidad del Procampo como un instrumento de nivelación de la utilidad o la ganancia, de subsidio o de aseguramiento de resultados agropecuarios.</p> <p>m Creación de una banca social que otorgue microcréditos y fomente la conformación de cooperativas agrícolas.</p> <p>m Generación de un millón 350 mil empleos al año.</p>	<p>m Convocar a Congreso Constituyente para promulgar una nueva Carta Magna, a mil días de gestión y mediante una amplia consulta.</p> <p>m Instauration de un gobierno de transición, plural e incluyente.</p> <p>m Establecer un Consejo de Seguridad Nacional.</p> <p>m Redefinir las funciones de las Fuerzas Armadas.</p> <p>m Establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas del país.</p> <p>m Instrumentar reformas constitucionales que permitan el acceso de los pueblos indígenas a la representación y participación en todos los niveles de gobierno.</p> <p>m Apoyar la apertura y la democratización de Cuba, así como la defensa de los derechos humanos.</p> <p>m Crear mecanismos que propicien la intervención de México en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.</p>	<p>m Apoyo institucional a grupos excluidos y vulnerables.</p> <p>m Aplicación estricta del Estado de Derecho en materia ambiental.</p> <p>m Crear el Instituto Nacional para la Mujer.</p> <p>m Programas de apoyo a la inversión de obra pública de infraestructura básica.</p> <p>m Lograr una meta de 4.5 millones de viviendas nuevas entre el 2001 y 2006.</p> <p>m Apoyar la renovación del marco institucional y legal que promueve la construcción de viviendas.</p> <p>m Bursatilizar la cartera hipotecaria para incorporar los recursos de las Afores y las compañías de seguros a este mercado.</p> <p>m Destinar hasta 8 por ciento de PIB al sector educativo.</p> <p>m Crear el sistema Nacional de Becas y Financiamiento.</p> <p>m Establecer una verdadera política de Estado para el apoyo a la ciencia y la tecnología.</p> <p>m Crear una Secretaría de Ciencia, Innovación e Informática.</p> <p>m Estimular la inversión privada en Cyt.</p> <p>m Apoyar la libre expresión artística.</p> <p>m Sustitución del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes por una Secretaría de la Cultura.</p> <p>m Incremento del gasto social.</p> <p>m Creación de la banca social como instrumento para combatir la pobreza.</p> <p>m Convertir el Progreso y el Procampo en auténticos programas de atención a los más necesitados.</p> <p>m Respeto a la libertad de culto y de creencias.</p> <p>m Reconocimiento al papel de la iglesia como parte fundamental del Estado Mexicano.</p> <p>m Mantener la separación entre el Estado y la Iglesia.</p> <p>m Impartición de una enseñanza pública, laica y gratuita.</p> <p>m Impulsar reformas que permitan abrir medios de comunicación a las iglesias; ampliar los derechos políticos de los ministros de culto; propiciar el libre acceso de los mismos en los centros de salud, penitenciarios y asistenciales.</p> <p>m Sustitución de la PCR por la Fiscalía General de la Federación.</p> <p>m Crear la Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia.</p> <p>m Reanudar el diálogo en Chiapas. Retiro de las tropas militares de la zona de conflicto. Respeto a los acuerdos de San Andrés Larráinzar.</p>

Fuente: Vicente Fox. Plataforma electoral 2000.

Cuando nos hablan de salud ¿podemos confiar en los expertos?

Carolina Martínez Salgado*
Gustavo Leal F.*

¿Por qué suelen los ciudadanos desconfiar de lo que sostienen los expertos en general, pero especialmente de los que laboran en el gobierno? ¿Es que, acaso, aciertan poco y fallan mucho? ¿O es que sus indicadores son inverosímiles? Hay un tipo de experto en salud cuya perspectiva científica busca desentrañar los patrones del vivir y enfermar de las poblaciones. Ese experto es el epidemiólogo. ¿Cómo formula su preguntar científico? ¿cómo descodifica y ordena “su realidad”? ¿qué tan cuidadoso y honesto es su ejercicio? ¿a quién le rinde cuentas? Las siguientes páginas ensayan algunas respuestas a esas preguntas, aunque algo puede anticiparse: la batería de información con que cuenta como experto gubernamental pudiera tentarlo a “cargar los dados” cuando evalúa las políticas en curso y cuando propone políticas nuevas.

Es frecuente, en nuestros días, que el ciudadano común vea con incredulidad las cifras que se le presentan a través de los medios masivos de comunicación: lo que sugieren no siempre coincide con su experiencia cotidiana.¹ Los funcionarios públicos que emiten las declaraciones parecen, sin embargo, convencidos de la veracidad de esas mediciones basadas en el conocimiento experto. Consideran que sus interpretaciones son las correctas y que, en todo caso, la dificultad de la gente (e incluso de sus representantes en los institutos políticos) para descifrar adecuadamente la información obedece a su falta de capacitación especializada, o bien a que son víctimas

de campañas maledicentes que denuncian problemas donde no los hay.²

Sin embargo, aun entre los expertos podemos encontrar grandes variaciones en la interpretación y el uso que se le da a los indicadores: los que se refieren al empleo, ingresos y precios al consumidor, los de pobreza en to-

² Recordemos, por ejemplo, el “mito genial” de la pobreza del entonces secretario Aspe. O la peculiar convicción en la que se sustenta la retórica del actual Progresista (demos a los pobres estímulos para enviar a sus hijos a la escuela, complementos alimenticios y los más elementales servicios de salud, y automáticamente encontrarán el camino para librarse de la miseria que los agobia). O la pretensión de que construir centros de salud de primer nivel (con los más elementales recursos para la atención médica), organizar ISES (Instituciones de Seguros Especializados en Servicios de Salud), equipar a los modernos hospitales privados con la más costosa tecnología (como si su acceso no estuviera mediado por el nivel de ingreso) son indicadores de un incremento del *acceso a la salud*.

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

¹ Manjone, G.D., *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1989.

das sus variaciones, los que miden niveles nutricionales o, en el caso del que aquí nos ocuparemos, *los de salud*.³

¿Cómo orientarnos en medio de esta confusión? Las siguientes reflexiones y evidencias proponen algunos puntos de referencia para comprender el papel de los expertos que trabajan en el ámbito específico de los problemas de salud que afectan a la población mexicana en nuestros días.

La lectura experta de los problemas de salud

Dejemos tranquilos, al menos por esta vez, a *los clínicos* en el desempeño de su delicada y trascendente labor al lado de los pacientes, para someter a análisis el desempeño de los intérpretes de los problemas de salud de la población: los *epidemiólogos*. Su preocupación central es la elucidación de los niveles y tipos de daños a la salud y de los riesgos que los ocasionan, desde una perspectiva eminentemente *científica*.

El *perfil de daños a la salud* está constituido no sólo por los daños extremos expresados en *la muerte* (la mortalidad), sino también por *las enfermedades* (la morbilidad), muchas de las cuales no necesariamente tienen como desenlace final la muerte, pero sí causan sufrimiento y, muchas veces, deterioro de las condicio-

³ Compárense, por ejemplo, la diversidad de perspectivas que se aprecian en documentos como los siguientes (entre muchísimos más): Brundtland, G., *Speech on burden of disease concept*. Ginebra, 15 de diciembre de 1998 [4 páginas, citado el 26 de febrero de 1999], disponible en: http://www.who.org/inf-dg/speeches/english/hug_15121998.html; CONAPO, "La salud en México", en *La situación demográfica de México*, México, Consejo Nacional de Población, 1998, págs. 27 a 35; Cárdenas, R., «La disminución de la mortalidad y las causas de muerte», *Demos. Carta demográfica sobre México 1998*, IISUNAM/FPNU/INEGI, México, 1998; "Salud, morbilidad y mortalidad", en Hernández, H. y Menkes, C. (Coord.), 1998. *La población de México al final del siglo XX*, México, CRIM UNAM / Sociedad Mexicana de Demografía, págs. 279 a 390; López-Ríos, O., "Efecto de los servicios de salud y de factores socioeconómicos en las diferencias espaciales de la mortalidad mexicana", *Salud Pública de México* 1997, 39 (1):16-24; Martínez C. "Causas de muerte", en *Demos. Carta demográfica sobre México*, IISUNAM/FPNU/INEGI, México, 1990.

nes vitales de las personas (discapacidades). El *perfil epidemiológico* incluye, además del *perfil de daños*, el estudio de las *constelaciones causales* de las que éste se deriva.

El *perfil de daños* traza una especie de frontera: por un lado, el mundo de la enfermedad, la discapacidad y la muerte; por otro, el de la salud. Esta definición "negativa" de salud (ausencia de enfermedad y de muerte) es, sin duda, mucho más humilde y pragmática que la ambiciosa propuesta original de la OMS,⁴ pero nos ofrece al menos un parámetro asequible para evaluar los avances o retrocesos de la política sectorial.

Este aparentemente modesto parámetro, el *perfil de daños a la salud*, no es nada fácil de medir. Las *enfermedades* son eventos difíciles de asir.⁵ Las experiencias de búsqueda intencionada a través de encuestas por muestreo evidencian las dificultades que ofrece su precisa identificación⁶ (además de que el análisis de la información así obtenida se mantiene circunscrita a un reducido grupo de expertos). Las *discapacidades* no han sido aún motivo de

⁴ "...La salud es el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades..." (WHO, "Constitution of the World Health Organization", en *World Health Organization: Basic Documents*, 26a. edición, Ginebra: World Health Organization, 1976, pág. 1)

⁵ Se requiere, por principio, que el sujeto que las padece lo perciba y, luego, que acuda con un experto -el *clínico*- para descifrar los signos de la enfermedad, dar un nombre al padecimiento, identificar el diagnóstico (Córdova, A., Leal, G. y Martínez, C., "El diagnóstico médico en el estudio de la mortalidad por causa", en Jiménez, R. (comp.), *Investigación multidisciplinaria de la mortalidad y morbilidad en niños menores de cinco años*, México, CRIM UNAM, 1989). Pero para que el evento llegue a ser motivo de la lectura del *epidemiólogo* hace falta todavía un paso más: que aparezca en algún registro susceptible de caer bajo su mirada. Muchos de estos registros son, por naturaleza, sesgados (por ejemplo, los registros de causas de consulta y egresos hospitalarios de las instituciones de salud), y en nuestro país, de cobertura parcial (el *Boletín Epidemiológico* y algunos otros registros de enfermedades específicas), por lo cual su lectura requiere de una interpretación cuidadosa, informada y responsable por parte del experto.

⁶ Córdova, A., Leal, G. y Martínez, C., "Riesgos y daños a la salud en México a fines de los ochenta: la versión de la Encuesta Nacional de Salud", *Reporte de investigación* 59, División de Ciencias Biológicas y de la Salud, UAM-X, 1990; Martínez S., C., "Aspectos metodológicos para el estudio de la morbilidad por encuesta en comunidades pobres urbanas", en M. Schteingart (coord.). *Pobre-*



FOTO: JORGE CLARO LEON

suficiente atención, y es hasta fechas bastante recientes que se observan algunos intentos por lograr un registro más abarcativo y sistemático de ellas. Las *defunciones* son eventos cuya contundencia los hace de más fácil identificación; sobre ellas se genera información en forma continua a la cual se le da una más amplia difusión. Esto explica que, hasta el momento, la piedra angular para acercarse al perfil de daños continúe siendo la mortalidad.

Por lo demás, tanto los indicadores de mortalidad por causa como los de morbilidad requieren de una doble descodificación por parte de los expertos. Hay que descifrar no sólo el *código estadístico* con el que se construyen sino, antes que éste, el *código médico* con el

za, *condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, México: El Colegio de México, 1997.

cual se identifican, interpretan y matizan esas manifestaciones denominadas enfermedades.⁷ Esta doble codificación incrementa la complejidad del análisis, a la vez que abre un amplio margen a las decisiones del experto en la construcción de los indicadores.⁸

Pero queda todavía otro resquicio que demanda del epidemiólogo un ejercicio interpretativo cuidadoso y honesto. Puesto que la ocurrencia de la enfermedad es un fenómeno complejo y no existe un origen único ni totalmente evidente para cada uno de los padecimientos (mortales o no) que constituyen el perfil de daños, las posibilidades de atribuir la mejoría, el estancamiento o el empeoramiento de las tendencias de la mortalidad y de la morbilidad a alguno de los múltiples elementos implicados en su ocurrencia se encuentran extraordinariamente abiertas. Las tentaciones para “cargar los dados” en el momento de la evaluación de la política son tan grandes como amplio es el margen para las atribuciones causales que pueden llegar a hacerse. No es raro encontrar a los científicos

enredados en los hilos de las “razones” de los políticos.⁹

Los expertos en la lectura del perfil epidemiológico encaran, así, dos tipos de dificultades: por un lado, las propiamente *científicas* relacionadas con el entendimiento de los problemas de salud de la población; por otro, las que surgen cuando su conocimiento ha de participar en la orientación de la *política pública*.

⁷ Punto en el cual el conocimiento clínico es tan imprescindible como lo es en el trabajo al lado del enfermo.

⁸ Un sencillo ejemplo: la decisión del tipo de agregación a utilizar para la presentación de los datos, tanto en lo que se refiere a la clasificación de las enfermedades como a los agrupamientos poblacionales.

⁹ En la evaluación de algunos programas dirigidos a combatir componentes aislados de algunas constelaciones causales, hay expertos que se comportan como si pu-

¿Puede ser neutral el conocimiento científico?

Entre los múltiples recursos de los cuales se valen los humanos para tratar de encontrar un sentido al mundo y orientar a partir de ello su acción, el estilo de pensamiento que caracteriza al *conocimiento científico* ha sido, sin duda, de gran ayuda. Gracias a éste ha sido posible proponer modelos para hacer más comprensibles las relaciones entre los elementos del vasto y multidimensional universo en el que transcurre su vida.

En el estudio de las enfermedades, la epidemiología moderna reconoce la complejidad de las relaciones causa-efecto y plantea la idea de *constelaciones causales* (nunca causas únicas) para tratar de explicarse la ocurrencia de los padecimientos.¹⁰ En consecuencia, procura elaborar indicadores que permitan sopesar cada uno de los elementos que componen cada constelación en los diversos contextos.

Sin embargo, aun en las condiciones de mayor calidad en el ejercicio del quehacer científico, no queda más que aceptar las limitaciones inherentes al sistema de pensamiento del que deriva la construcción de indicadores. La distancia entre éstos y la realidad que se intenta representar es, en último grado, irreductible, dada la enorme complejidad de la realidad que el pensamiento científico no puede sino reducir a algunos de sus elementos y hacer abstracción de su continua fluidez.¹¹

Las aproximaciones epidemiológicas de naturaleza cuantitativa, por ejemplo, tienden a generalizar los hallazgos descuidando el análisis del contexto al que pertenecen,¹² a sim-

diera pensarse que el componente combatido fuera la única causa por abatir para "triunfar" sobre el padecimiento, contradiciendo así las concepciones científicas sobre la compleja causalidad de la enfermedad.

¹⁰ Rothman, K., *Epidemiología moderna*, México, Díaz de Santos, 1987.

¹¹ Morin, E., "La inteligencia ciega", en: *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona, 1997; Nicol, E. *Ideas de vario linaje*, UNAM, México, 1990; Bergson, H., *La evolución creadora*, Planeta y De Agostini, S.A., España, 1994.

¹² Zemelman, H., "Crítica epistemológica de los indicadores", *Jornadas 114*, El Colegio de México, México,

plificar los fenómenos en estudio para tomar de ellos sólo alguna expresión mensurable que no necesariamente los refleja,¹³ y en este último caso, no es nada raro observar deslices desde el ámbito conceptual hacia el metodológico para tratar como "inexistente" a todo aquello que no puede ser medido y renunciar al análisis de las complejidades de las relaciones.¹⁴ Al simplificar y reducir los eventos que se pretende medir, "condensarlos" en indicadores sofisticados y hacer abstracción del ámbito en el que tienen lugar, con frecuencia se oscurece, más de lo que se ilumina, la comprensión de los procesos de los cuales forman parte.¹⁵

Esta forma de construir los indicadores favorece, además, la ilusión de objetividad y precisión, a la vez que aleja al ciudadano común (o a cualquiera que no tenga el sofisticado conocimiento del experto que lo construyó) de toda posibilidad crítica, al oscurecer su comprensión del auténtico significado de la cifra.¹⁶ Pero a esto volveremos más adelante.

Desde luego, no se trata de renunciar a esta valiosa herramienta del pensamiento humano. Pero hay que subrayar la importancia de su manejo atento y responsable, porque los sistemas teóricos y analíticos construidos a partir de esta modalidad de pensamiento tie-

1989; Martínez S. C. y Leal F. G., "Problemas metodológicos en la investigación médica y algunas de sus implicaciones éticas", *Perinatología y reproducción humana* 1999, 13 (1):10-23.

¹³ Como diría Morin, a decidir que sólo lo simplificable merece ser denominado científico (Morin, E., *La méthode I. La nature de la nature*, Seuil, París, 1977).

¹⁴ Martínez S. C. y Leal F. G., "Problemas metodológicos en la investigación médica y algunas de sus implicaciones éticas", *Perinatología y reproducción humana* 1999, 13 (1):10-23.

¹⁵ Muchos de los trabajos publicados en una de las revistas especializadas en este campos, *Salud Pública de México*, corresponde al tipo de aproximaciones que alimenta lo que Zemelman ("Crítica epistemológica...", *op. cit.*) describe como "diagnósticos normativos", y muy pocos a los que este autor caracteriza como "diagnóstico como campo de posibilidades."

¹⁶ Una clara ilustración de ello es el indicador "años de vida saludable" (Avisa) de Funsalud (Martínez C y Leal G., "Comentarios a la sesión 'Consecuencias para el sector salud'", en Hill K, Morelos J y Wong R (Coords.), *Las consecuencias de las transiciones demográfica y epidemiológica en América Latina*, El Colegio de México, México, 1999, págs 85-94.

nen, cuando menos, dos flancos peligrosos: uno, la tendencia a sustituir la realidad por el modelo, con su expresión en la adopción de posiciones rígidas y dogmáticas que impiden ulteriores avances, correcciones y enriquecimientos.¹⁷ El otro, la facilidad con la cual estos sistemas teóricos y analíticos llegan a convertirse en armas de considerable potencia para subordinar a determinados intereses a las numerosas experiencias y acciones que tienen lugar en un conjunto social, al privilegiar la generación de cierto tipo de conocimiento.¹⁸

El resurgimiento relativamente reciente de la discusión sobre las dos grandes “familias” de procedimientos de investigación, los cuantitativos y los cualitativos, ha tenido la virtud de traer al terreno de las ciencias de la salud el debate sobre la distancia que existe entre la realidad y los indicadores, las implicaciones del camino que se sigue para cada aproximación (“el método”) y la ineludible condición de intérprete de la que no puede escapar el científico.¹⁹

El investigador, como todo humano, es un “lector” de su realidad en busca de sentido: es un intérprete.²⁰ Y quizá todo intérprete bien intencionado crea que su voz habla por los intereses más legítimos. Pero por lo común es su muy peculiar visión la que lo hace hablar, lo cual no tendría por qué ser un problema, siempre y cuando así fuera asumido.²¹ El ca-

¹⁷ Además de que, al pretender hacer pasar al dogmatismo como rigor científico, constituyen la base para la descalificación de personas e ideas que se oponen a las escuelas de pensamiento hegemónico, pugnas fundadas en razones mucho menos legítimas que el interés en el conocimiento (un ejemplo en el suplemento de la Gaceta Económica dedicada al tema de la reforma de la seguridad social en México: “La reforma a la seguridad social en México”, Suplemento, *Gaceta de Economía* 2 (4), ITAM, México, primavera de 1997).

¹⁸ PEF, *Plan Nacional de Desarrollo*. México: Poder Ejecutivo Federal, mayo de 1995.

¹⁹ Por más que en disciplinas como la epidemiología esta reflexión sólo tenga lugar en las “periferias”, ya que los “centros” continúan preocupados fundamentalmente por los desarrollos cuantitativos.

²⁰ En principio, como bien hacía notar Schwandt: “... interpretar no es solamente una opción metodológica abierta al científico (...), sino la condición misma de la investigación humana” (Schwandt, T., “Constructivist, interpretivist approaches to human inquiry”, en Denzin N. y Lincoln Y (comp.), *Handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, Ca: Sage Publications, 1994, pág.119).

²¹ En el caso de los abordajes de naturaleza cualitativa,

rácter del quehacer científico —o al menos la calidad del mismo— hace imprescindible el reconocimiento de los verdaderos alcances de los procedimientos y de la parcialidad de su visión, lo que conlleva la obligación de una permanente apertura a otras posibilidades interpretativas.

La lectura experta del perfil epidemiológico

Es cierto que durante la segunda mitad del siglo XX los niveles de mortalidad (y en especial los de la mortalidad infantil) mantuvieron una tendencia decreciente, y que la proporción de defunciones causadas por las enfermedades infecciosas de presencia ancestral disminuyó frente al reciente incremento de padecimientos como las enfermedades cardiovasculares, la diabetes mellitus y las neoplasias.²²

A fines de los ochenta hubo en México un grupo de expertos que se apresuró a etiquetar este panorama como “la transición epidemiológica”, para lo cual tomó en préstamo una interpretación que estuvo en boga hacia los años setenta y la remodeló hasta lograr calzar en ella el perfil mexicano.²³ Se construyó, así, esa suerte de espejismo frente al cual parece diseñarse hoy día la política de salud.²⁴

es evidente que lo que se ofrece son hipótesis interpretativas. Pero eso mismo ocurre en los abordajes de tipo *cuantitativo* (aun si suele perderse de vista, a causa de la ilusión de objetividad que da *el número*).

²² Martínez C, Leal G., “Población y salud en México. Perspectivas de fin de siglo”, Reporte de investigación 84, División de Ciencias Biológicas y de la Salud, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.

²³ Omran, A.1971, “The epidemiologic transition. A theory of the epidemiology of population change”, *Milbank Memorial Fund Quarterly* Vol. XLIX (4):509-538; Frenk, J., Bobadilla, J., Sepúlveda, J., López, M., 1989, “Health transition in middle-income countries: new challenges for health care”, *Health policy and planning* 4(1):29-39. Conviene, para situar en su debida perspectiva esta pretensión, revisar las críticas al modelo de la transición demográfica, sobre el cual está fraguada la versión epidemiológica (Livi Bacci, M., “Notas sobre la transición demográfica en Europa y América Latina”, en *La transición demográfica en América Latina y el Caribe*, Volumen I, INEGI, IISUNAM, PROLAP, Aguascalientes, México, 1994, págs. 13-28).

²⁴ De la Fuente, JR y Sepúlveda, J. (Comps.), *Diez problemas relevantes de salud pública en México*, INSP, Aca-

Cuando el ojo experto logra liberarse del espejismo, lo que observa es que la tendencia decreciente de la mortalidad ha empezado a estancarse y el perfil de daños²⁵ plantea nuevos y difíciles retos: a) un incremento de enfermedades crónicas cuya *historia natural* cursa en condiciones de pobreza y, muy frecuentemente, al margen de la atención médica;²⁶ b) pervivencia de padecimientos infecciosos en una era de resistencia bacteriana y nuevos, pero demasiado costosos, antibióticos;²⁷ c) nuevas



FOTO: MARCO ANTONIO CORTES

constelaciones causales que (sin haber desaparecido aún las antiguas) ocasionan actualmente las lesiones por accidentes y violencias. Todo ello en una población de más de 100 millones de personas, con proporciones crecientes de adultos y adultos mayores, cuya existencia transcurre bajo las más diversas clases de circunstancias riesgosas y con una concentración de los daños a la salud en los sectores de menor poder adquisitivo en un momento en el que se parece haber decidido permitir que la atención médica quede mediada por la capacidad de compra.

Es evidente que sólo con una muy hábil, eficiente e imaginativa utilización de los recursos disponibles, y una cuidadosamente equilibrada articulación de las estrategias preventivas y curativas por parte de la política pública de salud, podría vislumbrarse alguna esperanza de llegar a hacer frente a este complejo panorama epidemiológico.

Sin embargo, casi al borde del abismo, los expertos involucrados en la conducción de la política sectorial continúan construyendo e interpretando los indicadores a satisfacción de

demia Mexicana de Ciencias, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

²⁵ Que, como todo en el mundo, se encuentra siempre cambiando (en perpetua "transición").

²⁶ Para obligar al traje de "la transición epidemiológica" a dar la medida ¿se llegará al extremo de denominar a esto "enfermedades postransicionales en la pretransición"?

²⁷ ¿"Enfermedades pretransicionales en la postransición"?

los políticos ávidos por atribuirse "los méritos" de todo cambio favorable.²⁸ Si la disminución en la frecuencia de alguna enfermedad se da en estrecha relación con circunstancias ajenas a la operación del sector salud, no faltará el intérprete capaz de anotar lo a la cuenta de este último.²⁹ Cuando una tendencia va en sentido inverso a lo deseable, se esgrimen los argumentos expertos necesarios para magnificar las dificultades que ofrece su mejoría y evadir la responsabilidad de hacer frente al problema con suficiencia.³⁰ Ante las dificultades que el sector salud encuentra para la oportuna y eficaz

²⁸ Al igual que se hacía en el pasado, por ejemplo, con el indudable impacto sobre la mortalidad infantil de dos programas sanitarios de alto rendimiento y relativamente bajo costo instrumentados de manera especialmente sistemática en la gestión del Dr. Kumate al frente del sector salud: el de vacunación y el de rehidratación oral (los cuales, pese a sus bondades, no pasaron por el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños ni de sus padres).

²⁹ Por ejemplo, dejando fuera del análisis los indicadores referentes a esas otras circunstancias (Cárdenas, R., «La disminución de la mortalidad y las causas de muerte», *Demos. Carta demográfica sobre México 1998*, IISUNAM/FPNU/INEGI, México, 1998).

³⁰ Aún si se trata de una visión extrasectorial, no dejan de ser interesantes declaraciones como la siguiente: "En México 'hemos fallado socialmente'; continúa la tendencia hacia la desigualdad, y por lo tanto a la distribución inequitativa de los recursos y de las oportunidades (...). En el afán de ganarle la lucha a la alta mortalidad, produjimos lo que ahora es 'nuestro dolor de cabeza'. Mientras más tiempo vive la gente y tiene una mejor salud, se acrecientan las complicaciones para brindarles todos los satisfactores." (R. Rubalcava, directora general de estudios de población del CONAPO, en nota de Angeles Cruz para *La Jornada*, 6 de diciembre de 98).

cobertura de la población mexicana, en especial la de los grupos de mayor riesgo, no es raro que se tome por refugio el argumento demográfico: con una población de esa magnitud es imposible proveer todos los servicios sanitarios necesarios, sobre todo si se trata de atención médica de calidad clínica para hacer frente a la patología que constituye el perfil de daños. Esto desemboca, evidentemente, en un redoblamiento del llamado a reducir las tasas de crecimiento poblacional, como si eso pudiera solucionarlo todo.³¹

Por fortuna también hay voces expertas que ofrecen elaboraciones responsables, como aquella que (desde la demografía) apunta hacia las implicaciones de la rápida mutación en la estructura de edad ocasionada por el impacto de las políticas de población adoptadas frente a la alarma que causó la explosión demográfica durante los últimos 30 años:³² las repercusiones sobre el monto de la población económicamente activa y la estructura de empleo, el reto que implicará la manutención del creciente número de ancianos sin acceso a pensiones y con costosas necesidades de atención médica, los nuevos desafíos que traerá la disminución del crecimiento natural de la población que se espera hacia el 2049. Los “focos rojos” que ello enciende en muchos de los ámbitos de la vida de la sociedad muestran la urgencia de buscar caminos para evitar que estas tendencias conduzcan a situaciones extremas.³³

Más allá del espejismo de “la transición epidemiológica”, al sector salud le aguarda la tarea de atender a una población de una magnitud bastante considerable, que probablemente empiece a reducirse dentro de algunas décadas pero que, por lo pronto, tiende a una estructura de edad de la cual hay que esperar

³¹ Sobre los fuertes enlaces que establecen las políticas de salud y de población en su compromiso por continuar avanzando en la disminución de la fecundidad, puede revisarse: Martínez C. y Leal G, “Demografía y epidemiología. Importancia estratégico-política de los indicadores”, en un número previo de *El Cotidiano*.

³² Véanse, por ejemplo, las reflexiones de Juan Manuel Herrero en la nota de Ángeles Cruz para *La Jornada*, abril 11 de 1999.

³³ Lo que corrige la desbordada esperanza en la disminución de la fecundidad que parecería alentar a los expertos involucrados en la elaboración de la política de salud.

un perfil de daños que demandará una provisión de servicios de atención a la salud mayor y más compleja, a no ser que pretenda dejársela inerte frente a éste.

La respuesta experta puede ir, entonces, hacia el refinamiento de los argumentos defensivos (por ejemplo, añadir al problema de *la cantidad*: “somos demasiados”, el de *la estructura*: “hay demasiados adultos mayores”³⁴), o hacia el re-posicionamiento del lado del interés público para aportar lecturas responsables y accesibles al ciudadano común, y al político; evidencias que lo obliguen a evaluaciones no amañada del impacto de sus programas.

¿Qué nos muestran los indicadores?

El ciudadano común valora favorablemente todo incremento en su probabilidad de conservar la salud y llevar una vida de la mayor calidad posible, independientemente de que eso sea resultado de la política de salud o de varias políticas sectoriales combinadas entre sí. Por lo común, se interesa en conocer (siempre que se le comunique de manera apropiada³⁵) todo aquello que pueda repercutir en beneficio de su salud y la de su familia. Este conocimiento tiene gran trascendencia para el cuidado de la salud. Pero eso no significa que pueda esperarse una incorporación inmediata o automática de las recomendaciones expertas a la vida de la gente que las escucha. Para ello median, todavía, otras dos importantes esferas a partir de las cuales cada sujeto

³⁴ Por eso cabe la pregunta de si trabajos como el de Borges, A. y Gómez, H. (“Uso de los servicios de salud por la población de 60 años y más en México”, *Salud Pública de México* 1998, 40(1):13-23) son un intento de búsqueda anticipatoria de razones para acotar en forma extremadamente restringida las responsabilidades del sector salud frente a las necesidades de estos grupos. Pero, al menos hasta donde llega esa elaboración, no hay todavía ningún argumento convincente que justificara la evasión.

³⁵ Sobre las posibilidades para realizar en forma adecuada esta labor de diseminación de la información científica por parte del experto, puede revisarse Bennett, P, *Communicating About Risks to Public Health: Pointers to Good Practice*, Reino Unido, Department of Health, 1999. [25 págs. Citado el 9 de abril de 1999] Disponible en: URL: <http://www.doh.gov.uk/pointers.htm>.

reelabora todo mensaje: la psicosocial y la cultural (para no mencionar la evidente precondition de la existencia de medios materiales que posibiliten el cuidado).

Ahora bien, cuando la persona enfrenta un episodio de enfermedad, tanto más si éste es grave, se sentirá impelida (por la fuerza que nace del dolor y del temor a la muerte) a buscar atención médica oportuna y eficaz, y esperará encontrarla. Las probabilidades de que eso ocurra dependerán no sólo de su condición social, económica y cultural, sino también, y fundamentalmente, de cómo se haya resuelto, desde la política de salud, la provisión de esa oferta. Ningún otro sector de la administración pública puede suplirla en esto.

¿Cuál es el compromiso de la política de salud con estas aspiraciones de la gente? Tomemos *sus indicadores como indicador*. Nuestro examen de la forma en que éstos se construyen y utilizan para la orientación de su desempeño deja ver lo siguiente:

- 1) El diseño e instrumentación de esta política sectorial no siempre se corresponde con lo que muestra la información sobre mortalidad, morbilidad, discapacidad y lo que se conoce sobre los componentes de las constelaciones causales que las originan.³⁶
- 2) No se observa una emisión adecuada, comprensible y razonablemente justificada hacia la opinión pública sobre los cri-

³⁶ Lo que de ellos puede vislumbrarse a través de la información que proporcionan las diversas encuestas que se levantan periódicamente en el país.



FOTO: MARCO ANTONIO CORTES

terios utilizados para priorizar lo que se atiende a través de la política sectorial por sobre lo que se omite.³⁷

3) Existen casos de generación de información que parecerían obedecer a criterios diferentes de los que derivarían de diseños y lecturas menos “prejuiciadas” de los indicadores, lo cual a su vez sugiere la posibilidad de que se encuentre dirigida a favorecer cierto tipo de decisiones.³⁸

4) Se fomenta un manejo cada vez menos obvio y más sofisticado de los indicadores, y en la construcción de algunos de ellos pueden identificarse riesgos de manipulación difíciles de detectar tras la apariencia de precisión y objetividad.³⁹

En cambio, se echan de menos los indicadores para evaluar el *impacto efectivo* de las

³⁷ PEF, *Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000*, febrero de 1996, México, Poder Ejecutivo Federal, 1996; SSA, *Prioridades en Prevención y Control de Enfermedades*, México, Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades, Secretaría de Salud, 1997.

³⁸ Tapia R, Cravioto, P., De la Rosa, B., Galván F., García de la Torre G. y Kuri, M., “Cigarette smoking: knowledge and attitudes among Mexican physicians”, *Salud Pública de México* 1997, 39(6):507-512; o Borges A., Gómez, H., Uso de los servicios de salud por la población de 60 años y más en México, *Salud Pública de México* 1998, 40:13-23.

³⁹ Por ejemplo, los ya comentados Avisa de Funsalud (Funsalud, *Economía y salud. Propuestas para el avance del sistema de salud en México*, Informe final, Fundación Mexicana para la Salud, México, 1994), tan distantes de los indicadores con los que trabajaban a principios de los cuarenta los antiguos salubristas, probablemente más rudimentarios y simples, pero “transparentes” y de evidente compromiso con el cuidado de la salud de la población (Hernández M., A., “Dieciocho años de trabajos sanitarios en México. Mis opiniones personales”. Discurso pronunciado en 1941. *Salud Pública de México* 1994, 36(4): 449-457).

políticas preventivas sobre las constelaciones causales relacionadas con el perfil de daños, y sobre la *eficacia de la atención médica* prestada a los episodios de enfermedad. Los indicadores administrativos son especialmente inútiles para averiguarlo.

Las opciones del experto

Hemos sostenido que una de las características del conocimiento científico (y de los indicadores con los cuales trabaja) es que expresa sus hallazgos a través de un lenguaje especializado sumamente “cifrado”, muy distante del que utiliza el ciudadano común para referirse a su experiencia cotidiana. Como el significado de lo expuesto queda oculto por la oscuridad de ese lenguaje, el “lego” (cualquier persona no experta en ese campo específico: el ciudadano común) depende del experto para efectuar las “traducciones” correspondientes. Esta decodificación requiere científicos merecedores de la confianza de los ciudadanos. Evidentemente, esto coloca al experto ante la necesidad de una toma de posición que depende de una decisión completamente personal. Pero cualquiera que sea su opción, sólo podrá tomarla cabalmente si logra identificar los intereses a los que sirve con el ejercicio de su ciencia.⁴⁰

Cuando esta figura a la que denominamos “experto” decide comprometerse con el interés público, asume responsabilidades adicionales a las que le impone su quehacer como científico: la de analizar cómo se privilegian

⁴⁰ Martínez S., C. y Leal F. G., «Problemas metodológicos en la investigación médica y algunas de sus implicaciones éticas», *Perinatología y reproducción humana* 1999, 13 (1):10-23



FOTO: CLAUDIA HERNANDEZ RAMIREZ

ciertos aspectos de la realidad y se ignoran otros;⁴¹ la de retroalimentar con la mayor “transparencia” posible a la opinión pública sin ocultarle que, pese al indudable valor de la investigación científica, esta no necesariamente es “objetiva y neutral”; la de ofrecer explicaciones al alcance del ciudadano común sobre las interrelaciones entre las evidencias por ella generadas y las propuestas de la política pública y la de propiciar, con todo ello, que las personas puedan tener una participación colectiva y realizar sus “elecciones” individuales de manera *auténticamente* informada.

⁴¹ Lindblom, Ch., “La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué”, *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm.2, segundo semestre de 1994, pp. 254-255 y 276-277.

Padecimiento y enfermedad en la policía: un estudio de caso

Nelson Arteaga Botello*

Los policías son un sector social marginado —como muchos otros en México— del sistema económico formal, de la educación e incluso de los mínimos derechos laborales de salud. Si a esto sumamos las condiciones propias de su trabajo, que están permeadas por la violencia, es de esperar que esta condición de “desviado-enfermo”, en la cual vive actualmente el policía, genere una serie de problemas, de los que apenas podemos vislumbrar sólo los más evidentes. En un futuro no podrá sorprendernos el hecho de que las políticas de prevención —como hasta ahora ha sucedido en varios lugares del país— no den los resultados esperados.

El presente trabajo pretende ser un primer análisis de los padecimientos biológicos y psicológicos de los miembros de una policía de un municipio de la Zona Metropolitana del Valle de México. El trabajo se realizó en una corporación policial municipal preventiva, por lo que los resultados sólo abarcan a este sector de la policía y deja fuera al área de tránsito. La investigación utilizó la técnica de investigación participante, por lo que recoge información desde el proceso de admisión a la academia, los cursos aplicados en ella y la vida en la calle —en una zona con características de marginalidad y pobreza—.

Introducción

Uno de los problemas centrales en la organización policial es la falta de una visión global

*Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

e integradora que permita ubicar el conjunto de mecanismos que se encuentran afectando su funcionamiento adecuado. Si bien es del dominio público que la policía responde de manera deficiente a las tareas que le han sido encargadas —en particular la preservación de la seguridad y tranquilidad públicas—, es también cierto que las propuestas de solución que se han implementado en varios gobiernos estatales y municipales a lo largo y ancho del país no han llenado las expectativas ciudadanas de seguridad pública. Esto se debe a la forma en como se ha abordado el problema: se conceptualiza la organización policial desde una perspectiva más bien administrativa —con un énfasis en la organización— y se soslaya aquello que conforma las organizaciones policiales, los policías.

En otro lado se ha puesto énfasis en ello,¹

¹Arteaga B. Nelson, López R. Adrián, *Policía y Corrupción: el caso de un municipio en México*. Plaza y Valdés, Facultad de planeación urbana del Estado de México, México, 1998.

señalando que para entender por qué la policía funciona como lo hace, es necesario voltear hacia los individuos que componen los cuerpos policiacos, ver cómo se relacionan, sus aspiraciones como individuos y como grupo. Esto ha sido olvidado permanentemente por las autoridades, quienes consideran que el servidor público como el policía es un individuo sin intereses propios, preocupaciones y carencias. En este sentido, consideramos que para entender por qué alguien actúa como lo hace es necesario enfocar la observación a los individuos, las situaciones que enfrentan y han enfrentado, y las relaciones que establecen entre sí; es decir, observar a los individuos en acción con su entorno y consigo mismos, al mismo tiempo que articular cada una de estas interrelaciones con estructuras institucionales mayores (burocracia, academia, etcétera), para construir, de esta manera, una investigación basada en acontecimientos interpersonales observados.²

De los aspectos relevantes de la investigación realizada, se puede ver la constitución de una patología socio—biológica determinada por las condiciones sociales e individuales en las cuales los policías realizan su actividad y que está condicionada por su contexto social pasado y presente. La antropología médica puede, en este sentido, ofrecer alternativas al campo de los problemas de salud/enfermedad en la organización policial, ya que el perfil epidemiológico de los miembros de la policía parece que se encuentra incidiendo en la forma en como la policía actúa, lo que repercute directamente en los servicios de seguridad que se presta a la ciudadanía. Si se atienden de manera efectiva estos aspectos, se podrán complementar las políticas administrativas y de organización que en algunos lados se han implementado, teniendo efectos más positivos que los que ahora se han obtenido.

Planteamiento del problema

Para entender las relaciones de salud/enfermedad que padecen los policías, es necesario vincularlo con las condiciones sociales, económicas así como las experiencias colec-

² Foote Whyte, William, *La sociedad de las esquinas*, Diana, México, 1971.

tivas en las cuales se encuentran insertos.³ Es conveniente, en este sentido, entender la vida social como una totalidad interconectada de procesos. La vida de policía genera en particular enfermedades relacionadas con las condiciones de la propia actividad. Los problemas de estrés, nutrición, o psicológicos como paranoias y delirios de persecución —que encuentran solución parcial en el consumo excesivo de alcohol, así como farmacodependencia inducida por la necesidad de mantenerse despiertos para cumplir las jornadas de 24 por 24 horas—, muestran a un grupo vulnerable que refleja en su ocupación estos y otros problemas, y que impactan en la forma en como se dota de seguridad a los ciudadanos.

Efectivamente, los problemas antes señalados influyen en la manera en como se aplica la ley y como se relacionan con la sociedad, en especial con los grupos marginados —de los cuales provienen la mayoría de los policías— de quienes abusan. La práctica policial parece determinada en buena medida por las condiciones de salud de los agentes. Los problemas psicológicos inherentes a su labor parecen mediar su comportamiento inadecuado frente a la ciudadanía; es en cierta forma guardián y al mismo tiempo transgresor del orden. Esto resulta lógico y de esperarse —que no justificable— porque no es posible asignar a un grupo vulnerable física y mentalmente el cuidado de amplios sectores de la población. En la policía, como se verá más adelante, sucede esto, por lo que consideramos pertinente pensar en construir una epidemiología de la policía, con el fin de poder comprender y poder influir en el mejoramiento de las condiciones sociales de seguridad.⁴

Los puntos brevemente señalados aquí, si son entendidos, permitirán percibir muchas de las causas que propician la disfuncionalidad de la organización policial —dejando de percibir a éstos como cosas aisladas o como pro-

³ Singer, Merrill, "Reinventing medical anthropology: toward a critical realignment", *en Society, Science, Medicine*, vol. 33 núm. 8, Inglaterra, 1990, pp. 909-923.

⁴ Aquí es importante señalar que no se puede esperar que protegiendo y cuidando a los policías inmediatamente y de manera mecánica, cambien las condiciones de seguridad. El trabajo que se desarrolla aquí apunta hacia un espacio soslayado del análisis de la seguridad pública que es conveniente revisar como parte de un todo.

blemas de ciertos individuos⁵ y permitirán entrever soluciones enfocadas a la atención de los policías como grupo social, como individuos en interrelación, sustituyendo las tradicionales formas de atención a estos problemas basadas en la acción reactiva y punitiva,⁶ por una preventiva y de cuidado.⁷ Para ello es necesario analizar el contexto social que circunda al policía fuera de la corporación —su historia previa y presente— y dentro de ella, así como las relaciones que establece con los grupos sociales con los que interactúa como servidor público. Esto implica un giro importante que trata de alejarse del modelo médico —hegemónico— que excluye o limita la incorporación de los factores socioculturales en la explicación de la etiología de las enfermedades y sus soluciones, visualizando la enfermedad desde una perspectiva que se caracteriza por su biologismo, asocialidad e individualismo.⁸

En este sentido, el presente trabajo se abocará a continuación a desarrollar los espacios condicionantes de la salud física y mental del policía, porque se considera que sólo a partir del conocimiento y valoración de los síndromes y padecimientos de un grupo social es posible abatir los daños inherentes a ellos.⁹ En primer lugar se analizará su historia en el contexto social previo a la policía; en segundo las condiciones que se generan al interior de la corporación y, en tercero en su actividad

⁵ El problema de la corrupción policiaca adolece aún de esta visión, al considerar que la extorsión y “la mordida”, se debe al mal comportamiento de ciertos individuos y no a un problema de relaciones sociales estructurales como muestra Martínez de Murguía; Torrente; y López.

⁶ Los problemas de alcoholismo y drogadicción son castigados con la expulsión en las corporaciones policiales, sin embargo los individuos buscan la forma en como poder evadir esto, incluso en las pruebas anti-doping, la venta de orina sin residuos de droga es algo común, así como la corrupción de quienes realizan las pruebas.

⁷ Tradicionalmente las estrategias de atención se circunscriben a los efectos de curación y no de prevención, (Menéndez, 1985), Lo cual resulta desastroso para el caso de las corporaciones policiales.

⁸ Menéndez, Eduardo “Modelo hegemónico, modelo alternativo subordinado, modelo de autoatención. Caracteres estructurales”, en: Roberto Campos (Compilador) *La antropología médica en México*. Antologías Universitarias. UAM-Instituto Mora, México, 1992.

⁹ González Ch., Lilián, Hersch M. Paul, “Aportes para la construcción del perfil epidemiológico sociocultural de una comunidad rural”, en: *Salud Pública*, México, 1993.

en las calles. A partir de aquí parece que es posible detectar los factores estructurales patógenos en el ámbito social y delinear un primer bosquejo de lo que podría ser una patología social o una epidemiología de la policía.¹⁰

Contexto social previo

Es importante describir el contexto social de los policías, porque se considera que la principal causa estructural de sus padecimientos —como el consumo de alcohol, drogas e incluso su exacerbado uso de la violencia sobre ciertos grupos sociales— tienen referente en procesos económicos y culturales que anteceden su ingreso en la corporación y que se verán reforzados en la mayoría de las veces cuando se incorporen en la policía.¹¹

La gran mayoría de los policías han tenido una historia individual situada en la ilegalidad, la violencia, el resentimiento, el consumo de drogas, y la mayoría posee niveles educativos que no siempre llegan más allá de la primaria o secundaria. La mayoría tuvo y tiene familias marcadas por la desintegración y la violencia, separación de los padres y en algunos casos con hermanos en la cárcel. Hay quienes han formado su propia familia, pero han sido muy inestables en su relación, un número importante son generadores de violencia familiar golpeando frecuentemente a sus hijos y esposa. En general, casi todos los policías viven en las casas de sus padres o compartiendo un espacio con sus hermanos o hermanas; la convivencia en familias extensas es muy común y la ayuda para realizar activida-

¹⁰ Una epidemiología en este sentido, trataría —siguiendo a Menéndez (1990)— de colocar a los sujetos dentro de la estructura social, económica-política y cultural en la cual contraen los padecimientos, las enfermedades, los accidentes; todo con el objetivo de prevenir la incidencia de las patologías que generan dichas estructuras.

¹¹ Giddens parte del supuesto de que las prácticas individuales refuerzan las estructuras y viceversa, las estructuras existen solo si se actualizan con las acciones de los individuos que las componen, y si éstas imponen a su vez ciertas condicionantes de acción a los individuos. Los problemas de agresividad, alcoholismo y drogadicción en la policía solo se reproducen por la acción dual individuo-estructura.



FOTO: ESFERA

des ilícitas por algunos de los miembros es solapada e incluso fomentada o auxiliada. Casi nadie en la casa tiene niveles educativos superiores a la secundaria —incluso casi siempre los padres de los policías son analfabetas— en particular las mujeres, a las cuales se procura integrar a las actividades de la casa o insertarlas en el mercado laboral como servidoras domésticas.

Los policías sometidos a estudio son generalmente inmigrantes que han llegado a la Zona Metropolitana del Valle de México de otros estados de la República, y que buscan nuevas expectativas de vida o tienen problemas legales que los obligan a huir de su hábitat social de origen, casi ninguno viene de medios predominantemente rurales, sino de los suburbios de las ciudades medias del interior del país. En la gran ciudad se insertan en trabajos dentro de la economía informal y seminformal. Algunos de ellos, sin embargo, saben algún tipo de oficio —carpintero, herrero, reparador de radios o televisores, chofer, etcétera—, lo que les permite cierto ingreso, trabajando como empleados en algún taller, dependiendo de un patrón. Otros, vinculados a las redes de distribución de droga o compraventa de artículos robados, ven en la policía una forma de expandir sus redes de distribución y co-

mercio. Existen también personas que han sido policías durante buena parte de su vida y han pasado de una corporación policiaca a otra, despedidos por su actitud violenta, corrupta o vinculada al consumo y tráfico de drogas.

El ingreso a la policía está mediado por relaciones previas de parentesco o amistad. Los policías han sido convencidos de ingresar a la corporación porque regularmente tienen un familiar —primo, tío, sobrino, etcétera— o un amigo que en activo en la policía le transmite la idea de que se puede obtener dinero fácil —de la extorsión o de otra manera ilegal— independientemente del sueldo seguro que garantiza la institución —regularmente muy bajo.

Sin embargo, pese a que el policía es convencido por algún familiar o pariente para ingresar a la corporación, su decisión está en función de una particular biografía que, cuando llega a la academia, comprueba que es muy similar a la de sus compañeros. Efectivamente: en el trato cotidiano los policías intercambian sus historias de vida, las cuales resultan muy similares. Se produce un intercambio de biografías que, similares unas a las otras, permite la identificación social. Identificación que está basada en vivencias marcadas por la violencia, el consumo de drogas, etcétera, y en la

búsqueda de una forma fácil, suponen ellos, de obtener dinero. La observación que cada uno de los policías hace de los otros, de una historia personal, se vuelve colectiva, a condición de repetirse más o menos en cada uno de ellos. En este sentido, el consumo de drogas —en particular marihuana y anfetaminas— y de alcohol, es previo al ingreso a la policía, sin embargo, se acentúa al ingresar a ella, sumándose en algunos casos la ingestión de cocaína o inhalación tanol para resistir las jornadas de 24 horas.

El problema del uso del alcohol y otras drogas está en el hecho de que no sólo producen efectos en el primer círculo del enfermo —la familia—, sino el de su grupo laboral —en este caso la policía— además de que afecta de manera directa el ejercicio y la aplicación de ley, así como el mantenimiento de la seguridad pública de amplios sectores de la población. Incluso aquí se podrían encontrar algunas pistas para la construcción de una epidemiología de la tortura.¹² La tortura es aplicada por la policía donde se realizó el estudio de manera muy selectiva, y se lleva a cabo para conseguir dinero de infractores pequeños de zonas marginadas —regularmente se realiza en las patrullas—, aplicándoles dolor físico o psicológico con el objetivo de obtener dinero u objetos a cambio de no ser remitidos a las autoridades correspondientes para ser sancionados por la falta cometida.¹³

Condiciones de trabajo

El territorio donde se realizó la investigación está constituido por dos áreas: una residencial, que abarca 20% del territorio de la zona; y otra, compuesta por colonias populares, donde viven *chavos banda*, niños de la calle, *teporochos*, prostitutas y prostitutos. Las calles están sin luz eléctrica, mal pavimentadas y con baches; basureros clandestinos, cantinas, bares y pulquerías, marcan el escenario de la convivencia social. En los cerros que rodean la zona de patrullaje se encuentran ciudades perdidas, construidas con casas de cartón.

¹² La propuesta para la construcción de una epidemiología de la tortura puede verse en: Menéndez, op. cit.

¹³ Arteaga B. Nelson, López R. Adrián, op. cit., 1998.

Los policías desarrollan su actividad en este territorio en jornadas de 24 por 24 horas; se alimentan en los puestos de tamales y atole en el desayuno, una o dos tortas al medio día, que acompañan con dos o tres refrescos; en la noche los tacos son imprescindibles —regularmente de carne de puerco y durante la noche, para no dormir, inhalan tanol, consumen cocaína o fuman marihuana, aunque algunos otros prefieren consumir las llamadas “pastas” —que se consiguen en el mercado negro— o alcohol en cantidades pequeñas pero durante toda la noche. Hacia la media noche nuevamente comen tacos y refrescos, hasta que llega el día y antes de dormir desayunan tamales con atole, mientras que otros prefieren desayunar unos chilaquiles en su casa. Durante los días de descanso, la alimentación no se diversifica demasiado, se sustituyen tamales por huevos en ciertos casos.¹⁴ Como se puede observar, la alimentación de los policías está básicamente sustentada en harinas, calorías, grasas y azúcares, con baja cantidad de proteínas.

El hacer una breve descripción de los hábitos alimenticios de los policías resulta de importancia por el hecho de que la gran mayoría de las enfermedades que padecen son de tipo gastrointestinal como infecciones —por consumo de comida en la vía pública—, gastritis y úlceras —debido al tipo irritante de alimentación. Las enfermedades respiratorias son también frecuentes, debido a los cambios de clima a los que son expuestos, el trabajo en intemperie y el contacto permanente con el polvo y las partículas suspendidas producto de la contaminación de la gran ciudad.¹⁵

A estos problemas hay que sumar los que se relacionan con los psicológicos vinculados, unos, a problemas familiares —en general ligados a su historia de vida— y otros relacionados directamente con el trabajo. Lo que más resalta es el alto grado de irritabilidad de

¹⁴ No se tuvo la oportunidad de hacer un estudio sobre las calorías y proteínas que se ingieren por parte del común de los policías, pero a grandes rasgos se puede percibir que la alimentación es de un bajo perfil nutricional.

¹⁵ Un reciente estudio realizado por el periódico *Reforma*, concuerda con estos datos. Las enfermedades que más padecen los policías del Distrito Federal están relacionadas con problemas gastrointestinales y de las vías respiratorias. En este estudio se detectó que 7 mil 550 policías, de

los policías, que se manifiesta en cierta actitud violenta en las relaciones con sus compañeros —que se incrementa en su trato con los presuntos delincuentes— y con problemas como paranoias y neurosis de ansiedad provocadas por la tensión, la incertidumbre en la seguridad personal y el peligro al que están expuestos.¹⁶ Muchas de estas patologías son atendidas por los propios policías con el consumo de cigarrillos, alcohol y drogas —marihuana, cocaína y fármacos;¹⁷ lo que por otra parte genera ciertos grados y tipos de dependencias.

Aquí es importante mencionar el hecho de que —independientemente de que muchos de ellos han consumido algún tipo de drogas antes de ser policías— el primer grupo de

atención para resolver los problemas de ansiedad, nerviosismo o sueño durante las jornadas nocturnas, son los propios compañeros policías con más tiempo en la corporación; ellos son quienes van indicando las “terapéuticas” a seguir a los novatos.¹⁸

Sin embargo, las condiciones deplorables en las que se encuentran los policías genera no sólo las enfermedades, sino en algunos casos imposibilita el desarrollo de mecanismos de defensa y curación que se pueden producir gracias a los acontecimientos estresantes cotidianos, que en el contexto de vida de los policías son poco propicios para que su estado psicológico pueda influir favorablemente en el curso de enfermedades relacionadas con el sistema inmunitario.^{19, 20}



FOTO: MARCO ANTONIO CORTES

103 mil existentes en el DF, asisten mensualmente a recibir atención médica.

¹⁶ El trabajo llevado a cabo por el *Reforma* confirma también estos padecimientos dentro de la corporación policial preventiva del Distrito Federal.

¹⁷ Muchas de las drogas son pastillas que, por ser vendidas de manera suelta o en bolsas, no se pudo detectar qué eran, incluso muchos policías no saben qué tipo de medicamentos son los que consumen y que adquieren en el mercado negro, las identifican sin embargo, regularmente, por su color.

¹⁸ Para una revisión de los conceptos de atención y autoatención en el grupo familiar y social ver: Menéndez, 1992. En otro lugar se ha analizado las formas en como los policías veteranos enseñan a realizar el trabajo policial a los novatos (Arteaga y López).

¹⁹ Bayes, R., “Psiconeuroinmunología”, en *Monografías de psiquiatría*. núm. 3, mayo-junio, España, 1991.

²⁰ La relación entre sistema inmunológico y el sistema psíquico puede revisarse —junto con la literatura publicada al respecto— en: Kaplan, 1991.

Efectos sociales

Las consecuencias de una mala alimentación y de una serie de trastornos psicológicos que son atendidos por ellos mismos a través del consumo de ciertas drogas, repercuten directamente en la forma en como los policías realizan su trabajo. Su vinculación con la ciudadanía no es muy intensa y en algunas ocasiones se caracteriza por una constante fricción. La neurosis se convierte en un obstáculo para establecer una adecuada relación con la ciudadanía. En la noche esto se acentúa. Los alcoholizados en la calle, transeúntes nocturnos —obreros o trabajadores que salen de su trabajo—, prostitutas y prostitutos o simplemente personas que buscan diversión en los bares y cantinas de la zona.²¹ La mayoría de ellos, al ser extorsionados, son objeto de tortura psicológica o física por parte de los policías quienes, alcoholizados o bajo el influjo de alguna droga y/o la neurosis de ansiedad, llegan a reducir su acción.

Por otra parte, la mala nutrición y el consumo de alcohol y drogas hacen que su condición física se encuentre mermada, produciendo que la capacidad de respuesta a las demandas de auxilio o asistencia se retrasen —cuando se llegan a prestar. Las relaciones entre los propios policías no resulta de lo más adecuada, aunque las redes de complicidad no se vean afectadas por este hecho.

De aquí resulta un panorama que es necesario valorar y atender de manera inmediata, con el objetivo de coordinar acciones desde diferentes perspectivas, con el fin establecer políticas de atención en las corporaciones policíacas para prevenir problemas que regularmente se analizan desde un punto de vista administrativo y organizacional.

²¹ Las relaciones sexuales que tienen los policías con prostitutos y prostitutas como forma de extorsión para dejarlos trabajar o en el caso de las violaciones, se llevan a cabo sin protección en un 90%, por lo que las enfermedades venéreas son comunes. Aunque no se han detectado oficialmente casos de VIH. Es cierto que los policías son un grupo altamente vulnerable.

Comentarios finales

En México los sistemas de salud no contemplan como fuente de información directa a las comunidades;²² en el caso de las corporaciones policíacas sucede lo mismo, no existe un sistema de información de salud que permita detectar los problemas de salud laboral, con el fin de establecer acciones preventivas.

En particular sería conveniente impulsar programas donde los propios policías participen y hablen sobre padecimientos, dolores, aflicciones y en general su relación con el trabajo, para poder orientar algunas soluciones a sus padecimientos, ya que muchos de ellos rebasan las capacidades de acción del sistema médico-hegemónico.²³ La importancia de la participación de los implicados en el reconocimiento de ciertas patologías inherentes a su profesión, así como la ubicación de problemas en un contexto sociocultural más general, puede abrir amplias posibilidades de atención y prevención, lo que repercutirá, sin duda alguna, en una mejor vida para ellos y un desempeño más digno y eficiente de su profesión.

Hay que mencionar la importancia de realizar un trabajo profundo en este sentido. Los policías son un sector social marginado —como muchos otros en México— del sistema económico formal, de la educación e incluso de los mínimos derechos laborales de salud. Si a esto sumamos las condiciones propias de su trabajo, que están permeadas por la violencia, es de esperar que esta condición de “desviado-enfermo” en la cual vive actualmente el policía, genere una serie de problemas, de los cuales apenas podemos vislumbrar sólo los más evidentes. En un futuro no podría sorprendernos el hecho de que las políticas de prevención —como hasta ahora ha sucedido en varios lugares del país— no den los resultados esperados.

²² González Ch., Hersch M., op. cit., 1993.

²³ Con respecto a la crisis del modelo médico-hegemónico por ejemplo, frente al alcoholismo ver: Menéndez, 1992.



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

La depuración de los cuerpos policiales no es por sí misma una solución, como se mencionó más arriba. Plantear una solución desde esta perspectiva sólo puede representar, cuando mucho, no asumir las responsabilidades de un problema que trasciende las fronteras punitivas de las corporaciones policiales. Asumir el hecho de que la mayoría de los policías padecen problemas de salud física y mental implica también adquirir el compromiso de la atención y, sobre todo, de la prevención. En un corto y mediano plazo parece claro que no será posible que las policías municipales y estatales recluten a su personal y miembros de otros sectores sociales que no sean los grupos más vulnerables de las recurrentes crisis económicas y en permanente proceso de exclusión. En este sentido es impostergable el plantear acciones tendientes a construir lo que podría ser un sistema local de salud *sui generis*²⁴ tendiente a reunir un conjunto de recursos de salud que permita el desarrollo

²⁴ Para una perspectiva teórica del concepto de sistema local de salud ver: de Roux, et. al, 1992.

de la salud de una población definida en este caso, no por un área geográfica, sino por el común denominador de actividades que realizan los policías.

De tomarse esta perspectiva, las condiciones de salud de aquellos que tiene bajo su encargo la seguridad, puede repercutir en el mejoramiento de su actividad. Sin duda también eso dependerá de que en paralelo se lleven a cabo otro tipo de acciones indispensables para poner en pie el sistema de seguridad pública del país.²⁵ Una visión amplia del problema requiere el manejo de un sin número de variables que permitan obtener un diagnóstico de conjunto y superar lo que hasta ahora se ha hecho en materia de seguridad pública: entenderlo como una cuestión de recursos, armamento e incremento de las penas.

²⁵ El problema de la seguridad pública debe entenderse como un proceso de interrelación entre varios sistemas, entre los que pueden destacarse: el de justicia, seguridad social, el de la administración de la ciudad, la educación, entre otros.

P

olítica ambiental en el sexenio 1994-2000 (antecedentes y globalización del mercado ambiental mexicano)

Jordy Micheli*

Las dramáticas manifestaciones de la crisis ambiental han tenido lugar de modo coincidente con las convulsiones sociales y económicas de la crisis y las reformas neoliberales. Ello ha obligado al Estado a actuar rápidamente para evitar el contagio de una crisis con otra. Por ello, cuando el Estado asumió la necesidad de generar una política ambiental eficaz, la sacó del campo de la salud y la ubicó en el campo estratégico de la política social refuncionalizada, es decir, en el centro vital de sus funciones presidencialistas y reformistas en el proceso de las reformas neoliberales.

La globalización del mercado ambiental¹ plantea un problema a los países como México, que podría ser caracterizado como un problema “tradicional” de la desigualdad internacional. Se trata de tener que adaptar constantemente las construcciones institucionales al orden internacional prevaleciente, un orden que se conforma por las presiones e intereses del núcleo de países, gobiernos y empresas más desarrollados. En México, la gestión ambiental de los últimos años ha significado un cambio drástico al pasar de criterios de comando y control y un acervo de capacidades de regulación bastante pobre (leyes inadecuadas, escaso poder real de las dependencias, mínimos conocimientos científicos pobre, etc.), a una política abierta a las tendencias de negocios propias del mercado ambiental de los años noventa. Lo ocurrido en este campo ha constituido, quizá, el ejemplo más claro de adapta-

ción de instituciones mexicanas a la globalización durante los noventa.

La política ambiental en los años ochenta: de la confusión al inicio de una política con instrumentos

Durante la década de los ochenta, la atención del gobierno a la crisis ambiental fue creciente y diversa desde el punto de vista de las medidas que se llevan a cabo. La clave explicativa de la intervención estatal, consistió en la incorporación del tema ambiental a la agenda política como consecuencia de un conjunto de procesos coincidentes:

1) Un ciclo de catástrofes tanto naturales como generadas por la actividad productiva, que dejaron en claro la ausencia de una capacidad institucional de atención a estos fenómenos y a sus profundas consecuencias sociales. 2) La emergencia del modelo neoliberal en la estrategia de desarrollo económico y so-

* Profesor Investigador, Departamento de Economía, UAM-A.

¹ Véase Micheli, Jordy “Fin de siglo: construcción del mercado ambiental global”, en *Comercio Exterior*, abril de 2000.

cial del país, lo cual implicó una rápida pérdida de capacidad de intervención del Estado en los mecanismos de cohesión y legitimación social que eran tradicionales del sistema político mexicano (empleo, salario), 3) El afianzamiento de tendencias internacionales de creación de un mercado ambiental.

Así, el Estado fue el actor fundamental al percibirse que la crisis ambiental generaba un espacio de creciente tensión en el esquema tradicional de las relaciones entre el poder político y la sociedad y, por tanto, se puede decir que, en los años ochenta, la tendencia definitoria en la formación de un mercado ambiental fue la politización de la crisis ambiental, expresada en una habilidad particular de los agentes e individuos para hacer valer el poder del Estado en las iniciativas tanto formales como las de índole práctica. Se afianzó así una concepción de comando y control en la política ambiental y se crearon instrumentos básicos tales como leyes, normas técnicas, capacidad de medición. El resultado fue la definición de un conjunto de acciones que significaban un compromiso y una pérdida de neutralidad del Estado frente a la crisis ambiental y los agentes causantes y afectados.

La fase de reformas institucionales y el creciente empleo del poder del Estado se manifestaron siguiendo una trayectoria: incrementar la capacidad de técnica de medir e identificar los contaminantes para poder definir, en consecuencia, las acciones del Estado en un orden jerárquico, y, finalmente, actuar activamente en el nuevo orden internacional. La capacidad de determinación y medición de los diversos contaminantes era clave para poder ejercer una política basada en normas, y aunque existía previamente un quehacer científico al respecto, éste no podía traducirse en una política. La jerarquización implicó dedicar los recursos prioritariamente sobre los problemas atmosféricos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) —y en segundo término sobre los de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey— y sobre las empresas mayores y con mayor capacidad de contaminación, tales como Pemex. La participación en la nueva institucionalidad ambiental global, significó un alineamiento con las tendencias encabezadas por los gobiernos de la triada, buscando claramente crear condiciones para

acceder a recursos internacionales y mecanismos de cooperación.

En la década de los setenta, y hasta 1984, los principales instrumentos con que contaba el Estado fueron, en el plano legal, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971) y, en el plano de la gestión, un órgano de la administración que fue cambiando de nombre y de ubicación institucional: en un inicio fue la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (1972-1976), la cual estaba inserta en el campo de la salud pública (Secretaría de Salubridad y Asistencia). Posteriormente, la Dirección de Ecología (1977-1982), en el área de la infraestructura y obras públicas y, finalmente, la Subsecretaría de Ecología (a partir de 1983) en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue).

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (correspondiente al sexenio de Miguel de la Madrid), incluyó por primera vez el tema ecológico como factor explícito en el desarrollo social y económico del país, y se plantearon estrategias para el uso adecuado de los recursos naturales, para la promoción de tecnologías eficientes, así como una estrategia para evitar el crecimiento urbano en las zonas concentradas del DF, Guadalajara y Monterrey, mediante el impulso a 59 ciudades de tamaño medio.

En 1983 se reformó el Artículo 25 de la Constitución para señalar que las actividades económicas que hicieran uso de los recursos naturales debían de cuidar su conservación. En 1983 se firmó el Convenio para la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza, entre los gobiernos de México y Estados Unidos.

En 1984, la ley federal fue transformada en su artículo primero para abrir paso a una nueva concepción: el Estado debería generar normas para defender el medio ambiente, función que estaba ausente en la ley previa.²

² El artículo 1 de la Ley Federal de Protección al Ambiente antes de 1984 señalaba: "(...) Las disposiciones de esta ley tienen por objeto la protección, mejoramiento, conservación, restauración de medio ambiente". La modificación de 1984 dice: "(...) Las disposiciones de esta ley tienen por objeto establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración,



ración de la política ambiental hasta nuestros días (aunque la ley fue modificada en 1996).

Sus aspectos básicos fueron establecer disposiciones para la protección de las áreas naturales, prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del suelo y del agua y el control de materiales y residuos peligrosos, la clasificación de las fuentes de contami-

En 1987 se elevó a rango constitucional la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y se facultó al Congreso para expedir leyes que establecieran las obligaciones conjuntas de las autoridades federales, estatales y municipales en materia del medio ambiente y su cuidado. Se reformaron, para tal fin, los Artículos 27 y 73 de la Constitución. En cuanto al Artículo 27, se adicionó un párrafo que señala la obligación de la Nación de dictar las medidas necesarias para ayudar a mantener el equilibrio ecológico. En el Artículo 73 se faculta al Congreso a expedir leyes de orden ambiental y, en particular, a la Asamblea de Representantes del Distrito federal, creada en la reforma constitucional de ese año, a legislar en materia ambiental.³

Se abrió así una importante etapa en el desarrollo de la política ambiental mexicana al definir los diferentes ámbitos de responsabilidad pública en la resolución de los problemas relativos al medio ambiente. Esta reforma constitucional permitió crear una nueva ley y en 1988 se publicó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual, a pesar de sus diversas adaptaciones, ha sido el instrumento fundamental de la ope-

nación y las sanciones para quienes violaran la ley. Junto con esta ley federal, se promulgaron 31 leyes locales en los estados y 5 reglamentos (sobre los temas de: evaluación de impacto ambiental, residuos peligrosos, transporte terrestre de los mismos, contaminación atmosférica y contaminación por vehículos en la ZMCM).

En 1992 se crearon dos organismos desconcentrados de la Sedesol: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). La primera, encargada de generar normas y definir políticas; la segunda, responsable de vigilar y fiscalizar el cumplimiento de las normas y leyes.

Todos estos cambios reflejan una etapa de reformas institucionales mediante las cuales el Estado mexicano fue generando las capacidades de gestión necesarias para operar una política ambiental. De hecho, la principal debilidad que arrastraba la política ambiental era la ausencia de reglas "objetivas" para la actuación, en el marco de una opinión pública que reclamaba crecientemente acciones para detener el deterioro ambiental. En consecuencia, privaba la confusión acerca de las responsabilidades y los mecanismos de acción estatales y sociales.

Por lo anterior, podemos decir que el periodo de los ochenta se caracteriza por el tránsito de la confusión a la construcción de normas; del ámbito de las respuestas por los daños a la salud, al campo activo de la políti-

ción del medio ambiente". Citado por: Legorreta, Jorge, y Flores, Ma. de los Angeles, "La contaminación y sus controles. Más allá de la cúpula negra", en *Nexos*, 01, 03, 1986. (subrayado mío)

³ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Trillas, 1992.

ca social y de la acción del poder presidencial. Para ello, en la segunda mitad de los ochenta, el tema fue trasladado hacia el campo de las políticas de vivienda y urbanismo. Este campo se convertiría, después, en un eje de la política general del Estado en la medida en que el crecimiento económico y el bienestar entraban de modo franco a una fase de retroceso histórico y aparecían las concepciones neoliberales. La política de vivienda se convertiría en parte fundamental de la política social, y tendría a su cargo una estrategia de contención de fricciones políticas, compensación social y creación de redes clientelares buscando restaurar el poder presidencial tradicional del sistema política mexicano.

Es importante señalar ello porque, si bien es cierto que al ser ubicada en el contexto de una nueva secretaría (Sedue), la Subsecretaría de Ecología no ganó recursos de modo significativo para su accionar; obtuvo, en cambio, el beneficio de una cercanía política al poder presidencial, lo que le permitió iniciar la estrategia basada en normatividad y por tanto en control y coacción.

Este cambio —institucional y político— nos permite decir que el inicio de la política ambiental está ubicado en este momento, es decir, a mediados de los años 80. A partir de 1988, como veremos, la nueva legislación abriría el camino a la construcción de normas y, por tanto, se crearían las bases para la formación del mercado ambiental.

El factor internacional, precisamente, fue el detonador de una nueva etapa en la formación del mercado ambiental, en los primeros años de la década de los noventa. En efecto, en la etapa final de la negociación del TLC, en la cual intervino un nuevo gobierno en los EU (el de Clinton), éste se hizo eco de las críticas de los grupos ambientalistas de su país a las posibles implicaciones dañinas al medio ambiente, y se generaron nuevas presiones sobre la parte mexicana para obtener compromisos específicos en materia ambiental (es conocida la frase de Gephardt, el representante negociador del gobierno estadounidense, acerca de la necesidad de “dotar de dientes al tratado”).

Esta consigna se materializó en la creación de un nuevo programa fronterizo ambi-

cioso, aunque no es menos importante la presencia de México en el mundo de los negocios ambientales, como hemos visto, campo prioritario de la globalización.

Esta es la etapa en la cual adquieren protagonismo las demandas sociales en torno al medio ambiente en México, lo cual es retomado por la nueva estrategia estatal: en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el medio ambiente fue ya un tema considerado como prioritario. El plan operativo al respecto fue el Plan Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994.

Segunda fase de la política ambiental: el inicio de una estrategia flexible y de mercado en el sexenio de Zedillo

El sexenio presente ha generado nuevas medidas que tienden a corregir la rigidez y el tratamiento “de choque” que tuvo la política en su fase inicial. En el horizonte de la política en su segunda fase, aparece de modo claro una coherencia con la temática internacional: la certificación y el mercado ambiental. Gana también fuerza la búsqueda de un nuevo espacio de concertación con el sector empresarial, fundamentalmente mediante la inducción de acciones voluntarias por parte de las empresas.

Con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Semarnap, por primera vez existe en la administración pública un organismo que reúne la gestión de los recursos naturales renovables con la del medio ambiente. Esta secretaría es el resultado de fusionar la Secretaría de Pesca, las funciones ambientales que Sedesol tenía desconcentradas en el INE y la Profepa, y las funciones relativas a la administración forestal, de flora y fauna silvestres y del agua, mismas que tenía la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y su órgano desconcentrado, la Comisión Nacional del Agua (CNA).⁴

⁴ La CNA vigila que el uso del agua se adecúe a los términos de las concesiones y que las descargas de aguas residuales cumplan con las normas de calidad. Es el único

Además, se sumaron a esta dependencia otros órganos de menor importancia.

Esta reforma adquiere también una dimensión financiera, puesto que el nuevo organismo representa una parte creciente del presupuesto público: pasa de 0.95 % en el año 1994 a 2.22% en 1997. Cabe decir que a lo largo de los años 80, el presupuesto destinado a Sedue y posteriormente a Sedesol —secretarías en las cuales estaba depositada, entre otras, la política ambiental— se había mantenido con un promedio de 0.24 % (entre 1983 y 1991), y de 0.40 % (en 1992-1993). Esta tendencia podría hacer suponer una creciente importancia política que se le ha ido otorgando a la gestión del medio ambiente. Sin embargo, esta modificación es el resultado básicamente de la aportación que realiza a este presupuesto uno solo de los elementos que componen a la nueva secretaría. En efecto, la estructura interna del presupuesto que maneja la Semarnap muestra una gran concentración en la Comisión Nacional del Agua, y una debilidad presupuestaria del resto, particularmente en los órganos encargados de la política ambiental. Para 1998, el presupuesto asignado a la Semarnap se dividió en 75.7 % para la Comisión Nacional del Agua; 18.7 % para la propia secretaría, 2.3 % para la Profepa; 1.8% para el INE; 0.8% para Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y 0.7% para el Instituto Nacional de la Pesca.⁵

La Semarnap identifica su misión a partir de tres estrategias: contener las tendencias del deterioro ambiental, fomentar la producción limpia y sustentable y contribuir al desarrollo social.⁶ Al presentar su programa de tra-

órgano del gobierno federal responsable de otorgar, modificar o suspender las concesiones para el uso de las aguas nacionales y los permisos para descargar aguas residuales a cuerpos receptores de propiedad nacional, así como de efectuar su inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.

⁵ Semarnap, *Programa de Trabajo 1998*, cuadro 27.

⁶ 1) Contención del deterioro ambiental y de los recursos naturales: este es un proceso acumulativo que México ha padecido durante muchas décadas y que se manifiesta, entre otros aspectos, en la pérdida de biodiversidad, la deforestación, la erosión de los suelos, el agotamiento o degradación de los recursos renovables y la contaminación del agua, el aire y los suelos.

2) Fomento de la producción sustentable. Tanto en México como en muchos otros países, se ha comprobado que el crecimiento económico y el mantenimiento de

bajo, la titular de la Semarnap, Julia Carabias, mostró el manejo de una nueva concepción de la política ambiental claramente relacionada con las tendencias del mercado ambiental global: “Es importante continuar las tareas en pos de la producción limpia en el sector industrial; el cuidado ambiental no está reñido con la competitividad. Seguiremos fortaleciendo la regulación ambiental que brinde certidumbre a largo plazo a la inversión, abra nuevos cauces de desarrollo tecnológico y fomente nuevos mercados, se continuará también con el programa de auditorías ambientales”.⁷

Los fundamentos de la nueva estrategia están contenidos en el *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, el cual incorpora conceptos novedosos: plantea la necesidad de reconocer la importancia del sistema industrial como pieza clave de las transformaciones regionales y ambientales, reconoce las rigideces e insuficiencias en el campo de las regulaciones e instituciones del medio ambiente y propone como marco indispensable del quehacer ambiental mexicano a la globalización de los intereses ambientales. Entre los instrumentos de una política ambiental industrial, identifica a la expedición de normas como uno de los pilares de la política ecológica, la autoregulación (con dos vertientes importantes: normas voluntarias y certificación de productos) y las auditorías ambientales.

Con respecto a las normas, el Programa señala: “La normatividad mexicana ha tenido un desarrollo relativo bastante amplio entre 1988 y 1955, al grado de que hoy se han expedido 81 NOM, para descargas de aguas residuales, manejo de residuos peligrosos y municipales, vehículos automotores y fuentes

la eficiencia y la competitividad en el marco de la globalización no sólo son compatibles con el cuidado del ambiente, sino que cada vez más lo exigen como requisito.

3) La contribución, desde la gestión de los recursos naturales, al mejoramiento del bienestar social y a la mitigación de la pobreza, sobre todo en el medio rural. El combate contra la pobreza, que en el grado de indigencia podría estar afectando a cerca de la cuarta parte de la población del país, es el mayor desafío a que se enfrenta la nación”. Carabias, Julia, y Tudela, Fernando, “Perspectivas de mediano plazo para la política ambiental”, en *Comercio Exterior*, abril de 1999. p. 332

⁷ Según señaló Julia Carabias, Secretaria de la Semarnap, al presentar su programa en 1996, *Teorema*, junio de 1997.

industriales, así como para recursos naturales. Las NOM son un instrumento muy poderoso, no sólo por su capacidad de controlar los procesos productivos, sino particularmente por su capacidad de inducir cambios de conducta e internalizar costos ambientales, lo que las convierte en un mecanismo que promueve cambios tecnológicos y genera un mercado ambiental importante”.⁸

Referente a la voluntariedad: “Es importante fomentar el desarrollo de esquemas voluntarios que procuren el mejoramiento ambiental a través de la minimización de residuos e insumos y de cambios en procesos hacia tec-

males de quienes se incorporan en estos esquemas”.⁹

Y en cuanto a las auditorías: “Las auditorías ambientales consisten en la revisión exhaustiva de las instalaciones, procesos, almacenamientos, transporte, seguridad y riesgo, entre otros aspectos, que permitan definir planes de acción, con plazos determinados, sobre las obras, reparaciones, correcciones, adquisiciones y acciones necesarias emanadas del dictamen de la auditoría —estén o no normadas— para finalmente ser firmadas entre la autoridad y el empresario y garantizar su cumplimiento mediante fianza”.¹⁰

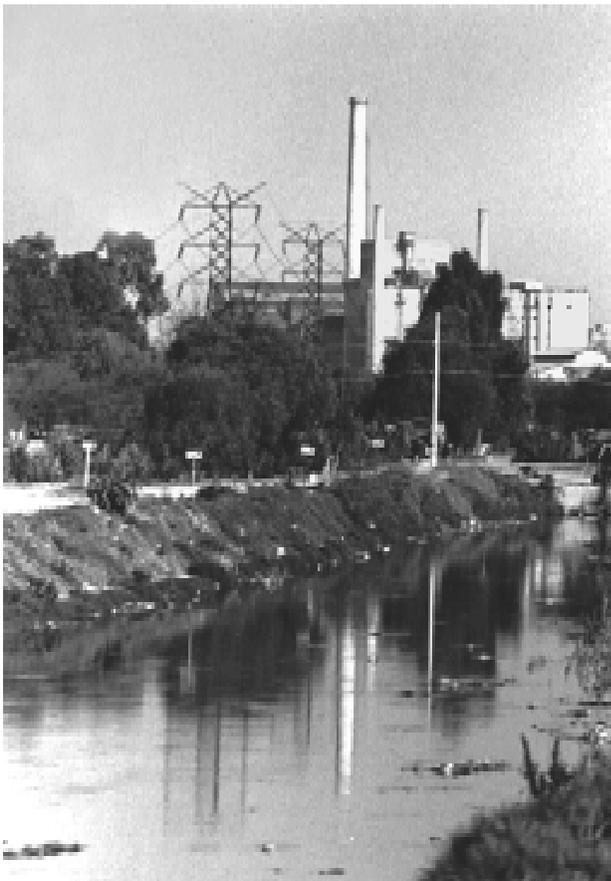


FOTO: JORGE CLARO / ICONOS

nologías más limpias, la promoción de actividades de autorregulación constituye un instrumento de política ambiental de gran importancia, en la medida en que tienen implícito un compromiso que rebasa las obligaciones for-

⁸ Semanarp, *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México, 1995, p.82.

A lo anterior, agrega la promoción de un paquete de instrumentos económicos. “En lugar de imponer obstáculos en la senda del desarrollo industrial, la nueva política ambiental para la industria debe ofrecer oportunidades a las empresas para innovar de manera permanente en su tecnologías y procesos en favor de la protección ambiental”.¹¹ En este aspecto, a partir de 1996 han aparecido lo que podemos denominar la primera generación de instrumentos fiscales de política ambiental: 1) Deducción del 100 % de los impuestos al adquirir equipo destinado a controlar y prevenir la contaminación ambiental; 2) Depreciación rápida de inversiones en activo fijo cuando se realicen en ciudades distintas a las zonas urbanas más grandes del país.; 3) Una política de impuestos especial para mantener un precio menor del gas natural frente a la gasolina, con el fin de promover la reconversión energética del transporte; 4) Deducción de impuestos a las aportaciones realizadas para asociaciones conservacionistas que operen en zonas protegidas.

En la perspectiva de la construcción del mercado ambiental, estos plan-

⁹ Op. cit. p. 83

¹⁰ Op. cit., p. 83. El mecanismo de la auditoría se compone de tres pasos: un dictamen realizado por el ejecutor de la auditoría, un plan de acción concretado con la empresa auditada, el cual contiene plazos, responsabilidades y costos, así como el seguimiento y, por último, un convenio con garantías entre la empresa y la Procuraduría.

¹¹ Op. cit. ,p. 121.

teamientos aparecen como el piso sobre el cual se producirá un arreglo institucional que vincule política fiscal con el principio del desarrollo sustentable, relación clave en la continuidad del mercado ambiental. Es decir, los nuevos horizontes de la política ambiental industrial representan una mezcla de regulación con acciones funcionales con la reconversión ambiental de la empresa. A tono con esta nueva interpretación del medio ambiente como factor integrante del desarrollo económico, el Programa incluye el objetivo de desarrollar el mercado ambiental, mediante una regulación que estructure, por el lado de la demanda, un nuevo sector generador de inversiones y de empleos en la economía mexicana, del cual se espera una tasa de crecimiento cercana al 20 % anual. En 15 años (de 1995 a 2010), el circuito de negocios del mercado ambiental mexicano pasaría de representar el 0.6 % del PIB, al 1.8 %. Ello significaría una inversión acumulada de 29 mil millones de dólares (mdd), con un promedio anual de 1,945 mdd.¹² Estas previsiones se acompañaron de una declaración sobre el papel de los negocios como garantes de la sustentabilidad: “las expectativas de sustentabilidad presuponen un vigoroso mercado ambiental, el cual se refuerza con el proceso de apertura comercial y globalización, para determinar nuevos incentivos y favorecer el surgimiento de grandes oportunidades de inversión en sectores emergentes”.¹³

Tras la creación de la Semarnap y la definición de los objetivos de ésta, la nueva concepción de política ambiental, acorde con las tendencias de la globalización, fue trasladada a una nueva ley: en 1996, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fue reformada, dando paso a una nueva

¹² Se ha estimado que el tamaño del sector ambiental de la economía alcanzó, en 1994, casi 2 mil millones de dólares, incluyendo sistemas de control de la contaminación del agua, manejo de residuos sólidos y peligrosos, eficiencia energética, control de emisiones en fuentes industriales, consultoría y saneamiento», Comisión Promotora de Inversiones Ambientales, *Áreas de oportunidad en el sector ambiental de la economía*, México, 1997, p. 128. Este documento ha consistido en la única referencia que el sector público ha realizado acerca de las dimensiones estimadas de los negocios ambientales en México.

¹³ Ibid. <<http://www.ine.gob.mx/programas/comision/protec.html>> 29/06/99.

definición del desarrollo sustentable en los términos siguientes: “El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.¹⁴ En 1998 se llevó a cabo una reforma constitucional mediante la cual se reconoce que “toda persona tiene derecho a un medio adecuado para su desarrollo y bienestar”¹⁵ y que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable”.¹⁶ Con estas modificaciones legales, culmina un ciclo iniciado en los años 80, en los cuales el medio ambiente ha ido convirtiéndose de campo de atención del Estado, a un derecho social que el Estado debe sostener, junto con el salario, la alimentación, la salud, la educación.

La política ambiental ha mostrado una capacidad de adaptación a las críticas del sector empresarial así como a las propias autocríticas. En este sentido, se puede decir que existe ya un cuadro bastante diferente al que se dio a finales de la década de los años 80, caracterizándose la situación actual por los siguientes elementos:

- Promoción de la voluntariedad para el ejercicio de acciones de modernización ambiental en las empresas.
- Programación de las actividades de normalización para construir un marco de certeza para éstas.
- Creación de un nuevo instrumento de prevención y control adaptado a la lógica de la producción más limpia y la autoevaluación.

¹⁴ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental*, artículo tercero.

¹⁵ *Constitución General de la República*, artículo cuarto, párrafo cinco adicionado.

¹⁶ Ibid., artículo 20, párrafo primero reformado.

Tendencias opuestas de la política ambiental

A la política ambiental en un país como México la caracteriza una paradoja: la puesta en marcha de tal política se lleva a cabo en el contexto de una tendencia neoliberal que implica de modo claro la separación del Estado de actividades de regulación y promoción de actividades económicas.

Como hemos visto, la política del medio ambiente generó una serie de instrumentos que fueron extendiéndose desde los primeros años de la década de los ochentas y a lo largo de esa década evolucionaron hasta convertirse en instrumentos de intervención pública y no simples declaraciones de buenas intenciones. Esta transformación corresponde a la etapa en que el Estado cambiaba su orientación hacia un esquema neoliberal. Por tanto, la transformación hacia una política “ejecutable” se ha dado en medio de una escasez de recursos de intervención: humanos, técnicos y financieros. Esta característica es mostrada en los análisis al respecto, e igualmente lo podemos constatar en diversos indicadores (presencia en el PIB, gastos en ID ambiental, apoyos de una política fiscal, etc.). La imagen que se forma en esta etapa es la de un gobierno actuante como principal actor en un mercado ambiental incipiente.

A mediados de los años 90, se consolida una nueva concepción que hacer intervenir al sector privado como actor central en la estrategia ambiental, y es el propio Estado el que genera esta apertura. Ello ocurre en consonancia con las tendencias internacionales y brinda potencialmente una puerta de construcción de un mercado ambiental más complejo y facilitador de negocios ambientales. Así, la segunda mitad de los 90 puede ser vista como una etapa en que operan ya los mecanismos del mercado ambiental que han sido construidos previamente, si bien los actores actúan aún de manera exploratoria, en medio de líneas contradictorias. Las políticas estatales se muestran de manera incipiente y los intereses empresariales empiezan una fase de mayor presencia.

La inmadurez de este mercado es claramente visible en la evolución de los dos orga-

nismos que llevan a cabo la política ambiental: el INE y la Profepa, que fueron creadas cuando la instancia superior de la política ambiental era una subsecretaría. Al INE correspondería realizar los análisis de orden ecológico —un campo en el cual no se tenía una débil experiencia académica en México— que permitirían generar las iniciativas de normatividad y transformación de las conductas de los agentes contaminadores. A la Profepa se le adscribió la tarea de vigilar y hacer cumplir la normatividad ambiental.

Esta Procuraduría nace en 1992 con uno de los grandes desastres: la explosión de Guadalajara que fue provocada por los derrames en la red subterránea de combustibles de Pemex.¹⁷ Este accidente estuvo precedido por otros en 1991: un incendio en una planta de productos plaguicidas en la ciudad de Córdoba, Veracruz; el derrame de gas cloro en una zona de la ciudad de México; la alarma por la incorporación de acrilato de butilo a la red de alcantarillado, también en la ciudad de México. En realidad, en los últimos años, diversos incidentes de fugas de sustancias tóxicas en plantas químicas y petroquímicas, así como en los sistemas de distribución, denotaban una crisis generalizada de los mecanismos de prevención y seguridad en algunos sectores industriales.¹⁸ En este caso, el papel que juega Pemex como causante de diversos accidentes de gran

¹⁷ Esta explosión —22 de abril de 1992— provocó la muerte de 210 personas y lesionó a 1500, destruyó más de 5 Km. del colector subterráneo, dañó más de mil inmuebles. La causa fue el derrame de 228 mil litros de gasolina de una tubería de Pemex que se infiltraron en el colector de aguas utilizadas. Palacios, Surya, “Guadalajara 92: El 22 de abril en cifras», en *Este País*, 01/06/1993. Fue una de las catástrofes que definieron una amplia crítica social a las prácticas antiambientales de Pemex, pero también causó importantes reacomodos en los órganos de gobierno del estado y en su clase política. Cfr. Arredondo, Pablo, “A un año de la explosión, Guadalajara”, en *Cuadernos de Nexos*, mayo de 1993.

¹⁸ En 1996, ocurrieron una serie de explosiones en el complejo petroquímico de Cactus, el centro generador de una tercera parte del gas producido en México. Cactus está en el municipio de Reforma, en Chiapas. Murieron por lo menos 6 trabajadores y nuevamente Pemex fue protagonista de un accidente industrial a gran escala que provocó intranquilidad social así como reacciones políticas, las unas desde el PRD, solicitando un mayor gasto de inversión para la empresa paraestatal; la otra, desde el PAN, planteando la necesidad de privatizarla. Cfr. *La Jornada*, 27 y 28 de julio de 1996.

magnitud, se traduce inmediatamente en un factor de conflicto político y lo técnico pasa a un plano secundario.

La naturaleza de la misión de Profepa le otorga una fuerte y clara identidad política, en contraposición a la del INE, que se muestra más identificado con la esfera científica y técnica. Dada la necesidad de mostrar rápidamente la seriedad de las intenciones gubernamentales en torno a sancionar las conductas antiambientales, la Profepa fue privilegiada con los mayores recursos materiales iniciales.¹⁹



FOTO: YURI VALENCILLO

Los directores del INE han provenido de la vida universitaria, el sector público y el movimiento ecologista; mientras que los de la Profepa, y por supuesto los de las instancias superiores — Sedue, Sedesol— pertenecían al espacio de la clase política tradicional. Sin embargo, en el sexenio de Zedillo ocurrió un cambio en esta trayectoria: una nueva reorganización institu-

¹⁹ Entrevista con Sergio Reyes Luján, quien señala que esta medida inicial atrajo sospechas de favoritismo hacia el entonces procurador —Santiago Oñate Laborde— personaje de primera línea en la clase política y, por ende, potencialmente candidato a competir por la presidencia del país. Esta “anécdota” muestra el peso político —simbólico— con que nació la Procuraduría, destinada a revertir una pobre imagen del ejercicio público en torno al medio ambiente. Personajes muy cercanos al poder presidencial, como Manuel Camacho o Colosio estuvieron al frente de la Secretaría —que con diversos nombres— se encargaron de la política social y que abarcaba a la subsecretaría del medio ambiente. Este nacimiento tan ligado a la estrategia de ejercicio del poder presidencial y a la imagen del mismo, hablan de la relevancia política que tuvo durante dos sexenios, el de Miguel de la Madrid y el de Carlos Salinas de Gortari, la política ambiental. Si bien ello no se ha correspondido con la dotación de recursos para el ejercicio de la política ambiental.

cional dio por origen a una secretaría toda ella destinada a la política ambiental, bajo el principio del desarrollo sustentable, es decir, como parte integrante de la política de desarrollo y no simplemente como política reactiva a la crisis ambiental. En esta reorientación, la dirección de la secretaría fue asignada a Julia Carabias, proveniente del campo universitario. En este contexto, el INE generó rápidamente posiciones que lo acercaron a las tendencias internacionales de la competitividad empresarial y la autorregulación. Ello hizo que se modificara la relación de fuerzas entre Profepa e INE, y llevó a la creación de dos concepciones acerca de la política ambiental en el seno del gobierno.

En efecto, una de las características de la evolución del mercado ambiental ha consistido en la aparición de los criterios empresariales de reconversión ambiental. Las políticas de comando y control corresponden a una modernización inducida desde el Estado, basada en un enfoque de regulación compulsiva. En México, ambas tendencias se encuentran en contradicción en el seno mismo de las instancias encargadas de la política ambiental. El INE ha sido promotor de la primera, mientras que la Profepa, encargada del mecanismo de auditorías ambientales, representa la opción de regulación estatal.

Un proceso surgido del mercado ambiental global —la aparición de las normas ISO 14000 y en general la normatividad generada por las empresas para las propias empresas— hizo clara la divergencia conceptual entre ambos organismos, puesto que la nueva normatividad voluntaria y privada se contrapone con la orientación reguladora de coman-

do y control que representa Profepa. En los hechos, INE aparece como promotor de una modernización basada en el mercado y los negocios ambientales, y en cambio Profepa se muestra restringiéndolos.

En 1995, la posición del INE dio un importante paso al firmarse el Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial. La ratificación de este Programa, en 1997, apuntó a la creación de una instancia de comunicación y negociación permanente entre empresas y gobierno para hacer coincidentes la protección ambiental y el desarrollo industrial, yendo más allá del cumplimiento de las leyes y “para relegar aun segundo plano la tradicional política de corregir males por temor a la coerción gubernamental, generando esquema de entendimiento con una visión preveniva”.²⁰

En 1997, la posición de Profepa, contraria a considerar como válida, como norma para considerar el comportamiento ambiental de las empresas, a la norma 14000, fue avalada en el seno de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), creada en el marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. En efecto, el CCA emitió la Resolución 97-05 acerca de los sistemas de manejo ambiental: “Los gobiernos deben conservar el papel primario en el establecimiento de estándares ambientales y en la verificación y fomento del cumplimiento de las leyes y reglamentos ambientales (...). Los esfuerzos voluntarios privados, tales como la adopción de los Sistemas de Manejo Ambiental (SMA) basados en el estándar de certificación 14001 de la Organización Internacional de Estandarización (ISO 14000) también pueden promover el mejoramiento del cumplimiento ambiental así como el manejo y el desempeño ambientalmente racionales, el ISO 14001 no es, sin embargo, un estándar de desempeño (...) y su adopción (...) de ninguna manera impedirá que los gobiernos lleven a cabo las acciones para el cumplimiento de la legislación cuando se considere convenientes”.²¹

²⁰ *Teorema*, “Bonos ambientales. Compensar emisiones, nueva alternativa industrial”, 01/03/1998.

²¹ Comisión para la Cooperación Ambiental, “Resolución de Consejo No. 97-05”, en Semarnap, *Posición de los países de Norteamérica sobre la ISO 14001 y otros siste-*

El Instituto Nacional de Ecología

La estrategia del INE puede caracterizarse como la de abrir un amplio frente de negociación con empresarios y otras instancias del gobierno para encontrar los espacios por los cuales puedan discurrir acciones ambientales de las empresas, bajo el principio de autorregulación de las mismas.

La razón de esta estrategia radica en que el marco tradicional de comando y control constituye un espacio restringido y estático (un conjunto de normas cuyo cumplimiento es vigilado por las autoridades). Este marco no toma en cuenta el dinamismo general del fenómeno de la contaminación y la promoción de una estrategia por parte de las empresas (financiamiento, modernización ambiental, competitividad). En el contexto de las políticas públicas, representa una innovación al colocar a las autoridades como asociados en un esfuerzo común.

El INE ha negociado así casos en los cuales las empresas cumplen con una parte y al gobierno corresponde proporcionar un estímulo. Algunas empresas optan por introducir flotas con vehículos eléctricos o con convertidor catalítico; otros, por ejercer programas de desarrollo ecológico al final de su cadena de valor. En la medida de su aportación a la reducción del deterioro ambiental, a algunas de las empresas se les exige de detener la producción en contingencias ambientales.

Este sistema abre la posibilidad, aún no concretada, de los bonos ambientales: cuando una empresa, que esté cumpliendo con determinada norma, no pueda técnicamente abatir más su emisión, podrá generar acciones de apoyo a la estrategia ambiental en otros actores, por ejemplo instalarle el equipo anticon-

mas de administración ambiental, Septiembre de 1998, documento.

En el mismo documento, la Profepa agrega un comenario categórico en torno a la Resolución mencionada: “Aún cuando la norma 14001 puede ser de gran importancia para el sector industrial, ya que permite a las empresas realizar transacciones comerciales con Europa, no es suficiente para acreditar el cumplimiento de la legislación ambiental en México. Esto significa que, el contar con la certificación ISO 14000, no provee una garantía en materia ecológica que pueda impedir un acto de autoridad”.

taminante a otra empresa, o bien financiando la preservación de áreas protegidas.

El INE, por otra parte, ha impulsado la política de verificación voluntaria y de certificación según el modelo de ISO 14000; es decir, es una política basada en la decisión y la voluntad de la empresa de emprender un conjunto amplio de acciones en su administración ambiental. La diferencia sobre la conducta de la empresa es sustantiva, ya que en este caso la empresa ya ha emprendido acciones por las cuales solicita la certificación y está sometida a un escrutinio constante de modo que se cumpla el principio de mejora continua. La forma política en que el INE ha impulsado esta política han sido los acuerdos con grupos de empresas de una misma actividad, y por un mecanismo de alcance regional.

Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente

La Profepa, que nació en 1992, constituye un instrumento esencial en la aplicación de la política ambiental, puesto que ejecuta la parte de vigilancia y castigo frente a las desviaciones o incumplimientos de la legislación y la normatividad ambiental. Institucionalmente, es un órgano desconcentrado de Semarnap, con la misión de estimular y vigilar el cumplimiento de las leyes, normas, reglamentos y programas ambientales. Sus actividades sustantivas son la promoción y el seguimiento de las auditorías ambientales, la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad para las fuentes de contaminación industrial de jurisdicción federal y al manejo de los recursos naturales, excepto el agua, que corresponde a la Comisión nacional del Agua. También atiende las emergencias ambientales y el cuidado de especies naturales protegidas.

Sus acciones en el ámbito industrial tienen dos vertientes. Una la auditoría ambiental; otra, la verificación normativa. La primera es un programa que se basa en la voluntariedad de las empresas que, por sus procesos de producción así como por el sector de actividad en que se encuentran, representan riesgos al medio ambiente. Inicialmente, este programa se orientaba hacia la gran empresa, pero, a

partir de 1996, su campo de acción se ha ampliado hacia empresas de menor tamaño. Ha cubierto a Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México entre las del sector público, y a las plantas de alimentos, cemento, fundición, química, farmacéutica, electrónica y automotriz, del sector privado.

Mediante las auditorías, la Procuraduría verifica el grado de cumplimiento de las diversas normas en el conjunto de las operaciones de la empresa.²² La empresa toma la iniciativa de revisar todos sus procesos productivos para conocer las condiciones de contaminación y riesgo con que opera.

La Profepa puede imponer, como consecuencia de su verificación física, multas e inclusive el cierre temporal; pero, sobre todo, genera en las empresas una obligación de realizar las modificaciones (que suelen ser del tipo end of pipe), en un plazo determinado. Durante ese plazo, la empresa vive una etapa "de protección" ambiental.

Los resultados de operaciones de 1992 a 1998, reflejan que se realizaron en total 1051 auditorías ambientales. De ellas, correspondieron 217 (20.6%) a industria petroquímica, 167 (15.6%) a química y 105 (10.0%) a automotriz y autopartes. Esta selección se refleja también en la composición geográfica: el Estado de México, con 108 auditorías (10.7%) encabeza la lista, le siguen Veracruz con 87 (8.3%) y Chihuahua con 78 (7.4%). El D.F., Nuevo León y Jalisco, solamente representan alrededor de 4.0 % cada uno.

Las primeras 80 plantas que concluyeron a totalidad su plan de acción, lo hicieron

²² Una característica de las auditorías ambientales en México es su carácter integral, cubriendo aspectos relacionados con: prevención y control de la contaminación ambiental, riesgo e higiene industrial, así como medidas de seguridad en el establecimiento industrial. Se realizan una serie de muestreos, análisis y pruebas no destructivas en instalaciones de almacenaje, ductos y en los sistemas de prevención y atención de incendios y accidentes industriales. Para cada deficiencia encontrada se dictan medidas preventivas que son monitoreadas por la Profepa una vez que se ha firmado el plan de acción con la empresa que ha sido auditada.



FOTO: MARCO ANTONIO CORTES

en 1997, de modo que se les otorgó el Certificado Industria Limpia.

La verificación normativa se ejerce mediante visitas de inspección que dan lugar a sanciones administrativas o a que se dicten medidas técnicas para la corrección de problemas detectados. De 1992 a 1996 realizó poco más de 58 mil visitas —es decir, mil visitas por mes en promedio—. Inspeccionó a 35 mil de las 48 mil fuentes de contaminación de jurisdicción federal. Las infracciones han ido en descenso: en 1992, se generaron infracciones para el 19 % de los establecimientos visitados; en 1996 sólo fue de 1.8%. El número de establecimientos en que se detectaron irregularidades graves bajó de 19 a 1% y el de establecimientos en que no se detectaron irregularidades subió de 15 a 25 %. En total, aplicó la clausura a poco más de 2 500 fuentes que incurrieron en violaciones graves —la mayor parte fue reabierto tras corregir las faltas.²³

²³ Informe del Procurador Federal de Protección al Ambiente, Antonio Azuela, en *Teorema*, junio, 1997, p.

Los datos que arroja la Profepa muestran una tendencia clara hacia la creación de una lógica de voluntariedad y proactividad de las empresa, y que en cambio el número de empresas gravemente infractoras va en descen-

43. Cabe hacer notar que los mismos datos son los que recoge el documento de Semarnap.

Las estadísticas muestran indicios interesantes: en 1992, año de inicio de la Profepa, se llevaron a cabo 4800 visitas, y al año siguiente, esta cantidad se multiplicó por 3, al llegar a 14 917 visitas (en los años subsiguientes, el número de visitas no sería ya menor a las 12,700). Una pregunta es cómo se logró, de un año a otro, multiplicar por tres estas acciones, pero a la par, si observamos que en 1992 el 19.2 % de las visitas generaron “infracciones graves” (es decir 921 casos), y que en 1993, el porcentaje de infracciones graves bajó a 8.8%, es decir, a la mitad (representando ello 1312 casos), la pregunta que viene en seguida es acerca del significado real de esta política. La evolución a la baja de las infracciones graves ha significado que en 1996, sólo existieran 236 casos. Una hipótesis es que la Profepa ha generado una acción orientada hacia los objetivos adecuados rápidamente (los sectores o empresas más contaminates), y que con un esfuerzo mínimo (en 1992, con solo 4800 visitas, es decir, el 8.2 % del total de visitas en 1992-96), detectó al 30 % de las infracciones. Visto de otro modo, con el 92 % de las visitas se detectó al 70 % de las infracciones. Esto encaja en la explicación de SRL. Y tal vez deben ir en otra parte.

so. Ello señala una importante característica de conformación del mercado ambiental mexicano. Sin embargo, la Procuraduría ha sido una de las instancias más criticadas por las organizaciones empresariales.

Conclusiones

La política ambiental ha sido generada en pleno proceso de reformas neoliberales: la transición de los años 80, la modernización de fines de los 80 y durante toda la década de los 90. Por ello, la política ambiental surge y se desarrolla en un momento clave de la evolución del Estado y su relación con la economía y la sociedad.

Las dramáticas manifestaciones de la crisis ambiental han tenido lugar de modo coincidente con las convulsiones sociales y económicas de la crisis y las reformas neoliberales. Ello ha obligado al Estado a actuar rápidamente para evitar el contagio de una crisis con otra. Por ello, cuando el Estado asumió la necesidad de generar una política ambiental eficaz, la sacó del campo de la salud y la ubicó en el campo estratégico de la política social refuncionalizada; es decir, en el centro vital de sus funciones presidencialistas y reformistas en el proceso de las reformas neoliberales.

Posteriormente (en el sexenio actual), le dio un papel autónomo, con identidad técnica, y se ha legitimado como un nuevo campo de intervención gubernamental, favoreciendo así el papel intervencionista regulador y negociador del Estado. Diríase que la política ambiental le ha permitido al Estado crecer en nuevas dimensiones mientras decrece en otras:

1. Es funcional con el principio que guió al Estado en esta transición de cambio de

modelo económico: la política ambiental está vinculada al poder presidencial en la medida que su capacidad coercitiva y portadora de un mensaje nuevo. También representa un campo en el cual se puede expresar la capacidad de innovaciones institucionales, es decir, la capacidad de reformas.

2. También es funcional en el ámbito de la reforma económica misma: lleva a un mayor protagonismo de los instrumentos de mercado en la definición de actividades económicas, sin perder la capacidad de gestión general que tiene el Estado.
3. Permite una integración con las tendencias de la economía internacional, un protagonismo en el mercado global, tanto en términos políticos como económicos.

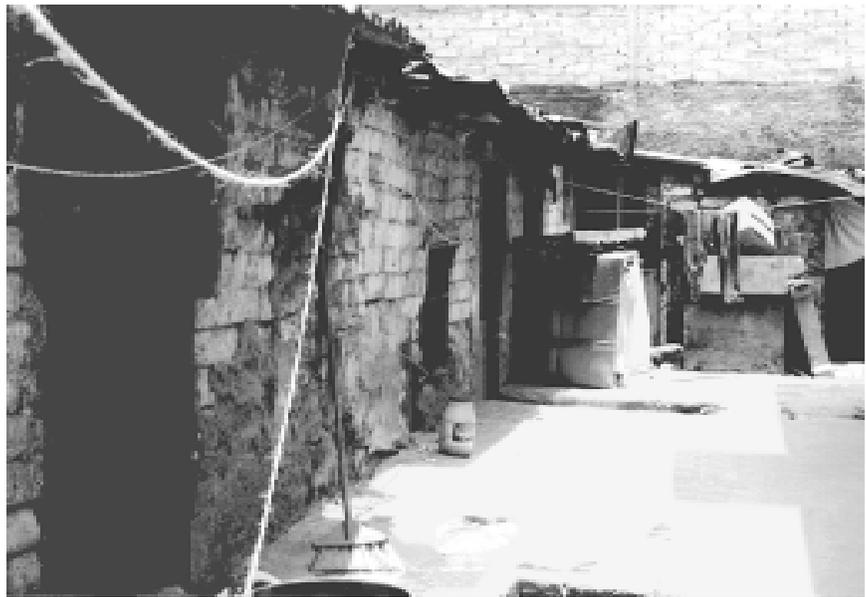


FOTO: MARCO ANTONIO CORTES

4. Es un campo propicio para las empresas grandes, sin embargo, la política carece de los mismos elementos que han impedido una dinamización general de la economía y la industrialización: no hay política de fomento industrial, se carecen de instrumentos fiscales y la generalización al tejido industrial es difícil, por la ausencia de una estrategia de extensionismo.

P

olíticas públicas y tendencias de cambio de la educación superior en México durante la década de los noventa

Roberto Rodríguez Gómez*

En este artículo se describen y comentan las principales orientaciones de política pública en el campo de la educación superior en México durante la década de los noventa. Se resaltan las principales estrategias e instrumentos planteados para la transformación de las prácticas académicas y la organización y gestión de las instituciones. En particular, se examina el espacio de articulación y confluencia de políticas representado por la intersección entre la SEP, la ANUIES y los subsistemas de enseñanza superior. A su vez se contrastan las continuidades y rupturas que en este campo se observan entre las administraciones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo; y se compararon los propósitos iniciales de gobierno y los objetivos y metas alcanzados.

Introducción

Durante los años noventa, la educación superior en México registró transformaciones en los ámbitos de su organización, dimensiones, distribuciones y desempeños. En 1990 la matrícula total de educación superior era de 1,245,532 estudiantes, incluyendo las modalidades de enseñanza universitaria, tecnológica, normal y los posgrados. En 1999 el registro alcanzó la cifra de 1,803,790, crecimiento que representa una expansión total de 45% del cuerpo estudiantil. En el mismo lapso, la cantidad de profesores universitarios pasó de 129,092 a 192,406, equivalente a un crecimiento de 49% en diez años, y el número de instituciones del sistema creció de 760 a 1,250, es decir aumentó casi 65%.

*Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM.

Cabe hacer notar que la expansión se aceleró en la segunda mitad de la década, correspondiente a la administración del presidente Ernesto Zedillo. Mientras que en el sexenio de Carlos Salinas la tasa anual de crecimiento de la educación superior fue de sólo 2.5% anual promedio, siguiendo la pauta vigente desde 1982, en los años de 1995 a 1999 el mismo indicador registró un valor de 5.2% anual. Aunado al crecimiento, y considerando sólo las dimensiones del sistema al principio y final de la década, algunas tendencias discernibles son las siguientes:

- a) Crecimiento relativo de la cobertura de la demanda potencial.
- b) Crecimiento del sector tecnológico universitario.
- c) Inhibición del crecimiento del sistema de universidades públicas, no tecnológicas.

- d) Mayor presencia del sector privado en la oferta educativa superior.
- e) Reforzamiento del proceso de descentralización de la oferta.
- f) Compensación del rezago histórico en las entidades federativas más atrasadas.
- g) Mayor concentración de la demanda escolar en las áreas y carreras profesionales asociadas a los servicios.
- h) Crecimiento del nivel de posgrado.
- i) Equilibrio de la proporción de hombres y mujeres en las licenciaturas universitarias.
- j) Estabilización de la oferta y demanda correspondiente al subsistema de educación normal.

Junto con estos cambios, que corresponden a dinámicas sociales y políticas, la década de los noventa escenificó el planteamiento y aplicación de un nuevo repertorio de instrumentos concebidos, originalmente, como líneas de acción para lograr el mejoramiento cualitativo de la educación superior. En el discurso que encuadra la política sectorial en los últimos dos sexenios, se enfatizan aspectos tales como: financiamiento diversificado, evaluación y acreditación, rendición de cuentas, fortalecimiento de infraestructuras, aseguramiento de la calidad y vinculación. Estas líneas de acción (que cruzan los dos sexenios) se complementan con otros objetivos, formulados por la administración zedillista: crecimiento de la cobertura del sistema educativo superior y reforzamiento del perfil académico de la planta docente.

Puede afirmarse que las tendencias de cambio que desarrolló el sistema en la década son, en parte, resultado de estrategias e instrumentos operados durante las administraciones de Salinas (1988-1994) y Zedillo (1994-2000), pero también producto de la gestación de nuevos arreglos y transacciones entre las instancias de la administración pública y los distintos subsistemas de enseñanza superior. De no menor importancia resultan las transformaciones impulsadas desde las propias instituciones en ámbitos tales como el régimen jurídico sus-

tantivo, la organización académica y las estructuras y contenidos educativos. Cabe añadir a ello las transformaciones derivadas de la actuación de los agentes involucrados en la educación superior privada (empresarios y grupos eclesíásticos, principalmente) y, por último, los cambios originados en las orientaciones, preferencias y comportamientos de la demanda. Visto así, la dinámica de cambios se origina en la intersección de múltiples lógicas políticas y sociales, cuya convergencia es contingente y no exenta de tensiones y conflictos.

Al subrayar el carácter multidimensional y multideterminado del cambio, se hace notar que las tendencias de transformación de la educación superior pueden interpretarse desde tres principales vertientes, no necesariamente excluyentes: a) como una mera adaptación del sistema (instituciones, grupos e individuos) a las señales emitidas a través de políticas y planes de gobierno, b) como el producto de una continua negociación, acuerdo y ajuste que transcurre en los niveles de planeación y toma de decisiones y que abarca el plano de las relaciones entre el Estado, las instituciones y los actores, y c) como un efecto no previsto del encuentro de distintas lógicas sociales, algunas de ellas dominadas por el mercado, otras por objetivos de planeación gubernamental, y otras más por las pautas (tradicionales o emergentes) que desarrollan las instituciones para el alcance de sus objetivos particulares y en vista de su misión o perfil identitario.

Además, la heterogeneidad de los cuerpos institucionales presentes en el sistema nacional de educación superior, aun en el sistema público, es tal que obligaría a una representación relativista y particularista de las relaciones entre el Estado y las instituciones. Por ejemplo, las posibilidades de negociación y transacción de lineamientos de política pública son en principio diferentes para el grupo de instituciones que dependen directamente de la SEP que para las universidades autónomas. Los márgenes de maniobra son también desiguales entre las universidades del país y dependen, en medida creciente, de sus relaciones con las instancias de poder local además de sus relaciones con el ámbito federal; variable es también la capacidad de cambio de las instituciones en función de su correlación interna de fuerzas,

producto en cada caso de las relaciones políticas entre autoridades y comunidades.¹

Todo esto no impide, sin embargo, discernir los principales enfoques y lineamientos de política pública predominantes en los últimos sexenios. Entre otras posibles formas de interpretación,² partimos de la distinción entre políticas de modelación sistémica y políticas de cambio organizacional ya que, nos parece, estos dos grupos de políticas concentran y reflejan las principales tendencias de cambio durante la década. Entendemos por políticas de modelación sistémica el grupo de iniciativas, estímulos, proyectos y decisiones que se traducen en dinámicas de crecimiento y redistribución de componentes del sistema. Por ejemplo, crecimiento de la oferta, descentralización, diversificación de tipos y funciones institucionales, participación del sector privado, crecimiento del posgrado, entre otros procesos. Por instrumentos de cambio organizacional entendemos las políticas inductivas de formas de planeación, evaluación, rendición de cuentas y reformas de régimen jurídico u organizacional. Veamos a continuación el emplazamiento de tales políticas en los sexenios que abarca el periodo objeto de estudio.

La política de educación superior en el sexenio de Salinas

Desde su campaña presidencial, Carlos Salinas de Gortari subrayó la necesidad de impul-

sar la calidad de la educación superior como fundamento de su transformación,³ postulado también contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el período 1989-1994.⁴ En 1989 se publica el Programa de Modernización Educativa (PME) del régimen donde se afirman los principios generales que orientarán la gestión en el sexenio:

- a) Revitalización del sistema de planeación indicativa (o de concertación) derivado de la intersección SEP-ANUIES. Se afirma que el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (aprobado por la ANUIES en 1986) forma parte de la estrategia general.
- b) Se establecen como líneas programáticas las de evaluación, aplicación de los recursos disponibles y proceso de reforma institucional.
- c) Se indica que el crecimiento y distribución de la oferta se orientará por tres principios: mejor uso de la capacidad instalada, gradualismo en el crecimiento de las instituciones que no han alcanzado su tamaño óptimo y apertura de nuevas opciones principalmente en el sistema de educación abierta. Además, el crecimiento se administrará a través del esquema de desconcentración y regionalización derivado del PND.
- d) Se plantea la necesidad de una política para que los estudiantes de escasos recursos acceden a la educación superior.

En el plano de las acciones concretas, el PME sugiere: la extensión de la oferta educativa en las modalidades escolarizada y abierta; la conciliación de las preferencias de los estudiantes con la oferta de carreras prioritarias para el desarrollo; el equilibrio territorial de la matrícula; la simplificación del catálogo de carreras para evitar especializaciones excesivas; el establecimiento de una pauta na-

¹ Cfr. Adrián Acosta Silva, "Políticas y cambios institucionales en la educación superior en México 1973-1998. ¿Sociogénesis de un nuevo "animal" universitario?", en: Adrián Acosta Silva (coordinador), *Historias Paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1999, págs. 45-77.2 Véase, por ejemplo, Gonzalo Varela Petito, "La política de educación superior en la década de los 90: Grandes esperanzas e ilusiones perdidas", en: Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (coordinadores), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, 1996.

² Véase, por ejemplo, Gonzalo Varela Petito, "La política de educación superior en la década de los 90: Grandes esperanzas e ilusiones perdidas", en: Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (coordinadores), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, 1996.

³ Véase Mario Melgar Adalid, *Educación Superior: propuesta de modernización*, México, FCE, 1994, págs. 161-164.

⁴ Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Presidencia de la República, 1989.

cional de criterios de excelencia académica; el impulso del proceso de evaluación superior para determinar niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. De hecho, los planteamientos del PME recogen las recomendaciones de la ANUIES contenidas en “Declaraciones y aportaciones para la modernización de la educación superior” (aprobadas por la asamblea general a principios de 1989), documento con que la Asociación respondió a la encomienda del Ejecutivo Federal de sistematizar una propuesta de consenso para ser incorporarla en el programa de gobierno.

Entre 1989 y 1991 la definición de la ruta política de la educación superior transcurre en un escenario de franca convergencia entre la SEP y la ANUIES y con el concurso de otras instancias de la administración pública central. Como primer paso, en 1989 se reactiva la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) y se instalan una serie de comisiones nacionales integradas por funcionarios del gobierno federal (SEP, Conacyt, SPP) y por rectores o directores del sistema de educación superior: comisiones nacionales de evaluación de la educación superior, fomento de la educación superior abierta, vinculación de la investigación con los sectores social y productivo, evaluación y mejoramiento del posgrado, evaluación y promoción de la calidad de la investigación, y participación en el Programa Nacional de Solidaridad, cada una de ellas presidida por el titular de la SEP. Aunque estas comisiones sesionaron durante 1990 y 1991, en la práctica la única comisión que produjo resultados aplicables fue la de evaluación (Conaeva).

En 1990 la Asociación aprueba la “Estrategia de la ANUIES para el mejoramiento del sistema de educación superior”, estrategia articulada en torno a siete programas (superación académica, mejoramiento de la investigación,

posgrado, educación continua, extensión cultural, administración, y apoyo al bachillerato). Posteriormente, en 1991, la Conpes publicó el documento “Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México 1991-1994” en el cual se definen diez “líneas de acción prioritarias para el mejoramiento de la calidad de la educación superior en México”, desde luego concordantes con el PME: actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales; formación de profesores; formación de investigadores; revisión y readecuación de la oferta educativa; definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado; actualización de la infraestructura académica; reordenación de la administración y la normatividad; sistema institucional de información; diversificación de las fuentes de financiamiento; impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de la educación superior.⁵ En el mismo documento de la Conpes se definen las “líneas prioritarias de carácter interinstitucional”: formación de personal académico, infraestructura académica y red nacional de bibliotecas, diversificación de políticas salariales (deshomologación), mejoramiento de los procedimientos para otorgar los subsidios y para otras gestiones ante dependencias del gobierno federal, y programas interinstitucionales de investigación.



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

⁵ En 1994 la ANUIES publicó el estudio “Avances de la universidad pública en México” en el cual se informa sobre el avance de las instituciones en torno a los acuerdos de la Conpes.

Progresivamente, y a través de un complejo proceso de “concertación”, término clave en la jerga salinista, se van perfilando las líneas de acción política efectivas de la gestión: modificación del esquema inercial de financiamiento, deshomologación del salario académico e inducción de la cultura evaluativa. El énfasis otorgado a la evaluación se traduce en una serie de iniciativas y medidas que, sin lugar a dudas, cambiarían las prácticas canónicas de la academia tanto como las formas de operación y administración tradicionales.

Desde la Conaeva se estableció una propuesta de evaluación institucional múltiple, adoptada también por la ANUIES en julio de 1990, consistente en tres modalidades: a) la autoevaluación, b) la evaluación interinstitucional encomendada a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y c) la evaluación del sistema y subsistemas de educación superior (a cargo de las subsecretarías de la SEP y la ANUIES). Si bien las tres modalidades alcanzaron expresión concreta en el sexenio, únicamente la evaluación de programas (encomendada a los comités de pares) derivó en una estructura estable. Sin embargo, la cultura de la evaluación alcanzó a impregnar las formas de gestión académica en las instituciones, sobre todo a través de una variedad de programas de estímulo a la productividad académica que se difundieron en las universidades del país desde los primeros años de la década. De la misma manera, el régimen de Salinas ratificó el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), manejado por el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conacyt), que constituye otro mecanismo de evaluación y promoción selectiva de la planta de investigación y docencia universitaria.

Una instancia complementaria a los procesos de evaluación acordados en 1990 se deriva de la creación, en 1993, del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, Ceneval, acordada en la xxv Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. El Ceneval tomaría la forma de una Asociación Civil encargada del diseño y administración de exámenes de ingreso a la educación media superior, superior y de posgrado, así como sobre la calidad de los egresados. En la

misma reunión las instituciones aprobaron la aplicación de dos procedimientos con fines de acreditación de estudios: el examen nacional indicativo previo a la licenciatura y el examen general de calidad profesional.

En la coyuntura 1990-1991, la SEP da inicio a la política de distribución de financiamientos complementarios mediante el Fondo para la Modernización Educativa (Fomes). A través de éste, la SEP se propuso orientar los programas y acciones de las instituciones de enseñanza superior en torno a los objetivos postulados por el PME. En 1994 comienza a operar el Programa de Superación del Personal Académico, conocido como Supera (diseñado por la ANUIES en 1993), mediante el cual la SEP distribuye a las universidades del país becas para la promoción del nivel académico de la planta docente.⁶ Por medio de Fomes y Supera se inicia la reconversión del método tradicional de financiamiento a las instituciones de educación superior públicas, consistente en la asignación de presupuestos con base en indicadores de matrícula y a través de procedimientos de negociación entre la SEP y cada una de las instituciones.

La estrategia de redistribución y reordenación del financiamiento educativo contó con otro instrumento de política pública: el Convenio Único de Desarrollo —a través del cual los ejecutivos federal y estatales establecen bases de coordinación para el ejercicio presupuestario—, instrumento derivado de la estrategia de federalización postulada por el régimen. Mediante esta instancia, las instituciones de educación superior del país comienzan a diversificar las fuentes del subsidio logrando combinaciones más o menos ventajosas según el sistema de alianzas y relaciones políticas con los poderes federal y local que se articula en cada caso.

⁶ Entre 1994 y 1996 Supera otorgó un total de 1,593 becas para la realización de estudios de posgrado a profesores de carrera adscritos a las instituciones afiliadas a la ANUIES. A partir de 1998 Supera, se enfocó al otorgamiento de becas de posgrado al personal académico de los institutos tecnológicos dependientes de la SEP, a las universidades públicas sectorizadas en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a las afines y a las instituciones particulares afiliadas a la SEP.

Además de las estrategias ya indicadas, que se derivan principalmente del eje de política SEP-ANUIES, la administración de Salinas impulsó cambios importantes en el subsistema de educación superior tecnológica. En 1991 se inicia el proyecto de Universidades Tecnológicas con la creación de las unidades Nezahualcóyotl, Tula-Tepeji y Agascalientes, y en 1993 se emprende la reforma académica de los institutos tecnológicos.

Consecuente con los objetivos planteados en el PME, el régimen de Salinas no omitió la reforma de diversos ordenamientos jurídicos. En este terreno destacan la reforma al artículo 3ro. constitucional (marzo de 1993) y la nueva Ley General de Educación (julio de 1993). No obstante, quedó reformada la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. En cuanto a la modificación constitucional, se adicionó un nuevo texto como fracción V del artículo 3ro. que incorpora la obligación del Estado de “promover todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país” (incluso la educación superior). Esta reforma extrae del texto constitucional precedente la expresión según la cual “el Estado imparte educación superior”. Mediante esta reforma se buscó abrir el candado legal que obligaría al Estado a financiar por completo la educación superior pública. En la misma reforma se establece la obligación del Estado de “apoyar la investigación científica y tecnológica” y de “alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura nacional.” Por otra parte, en la Ley General de Educación de 1993, se introduce una sección regulatoria de la evaluación del Sistema Nacional de Evaluación y que quedan comprendidas las universidades públicas y el resto de las instituciones de enseñanza superior.

En el balance de los logros y limitaciones de la política de educación superior del gobierno de Salinas, sobresale la eficacia demostrada en la inducción de criterios y valores para orientar las acciones de las instituciones universitarias; criterios como calidad, competitividad y productividad. Esta eficacia está determinada por la capacidad de desarrollar y operar espacios múltiples de negociación y convergencia, aunque también se basó en el diseño y operación de instrumentos más agresivos (sobre todo financieros) para asimi-

lar los programas institucionales a los propósitos del gobierno. Algunos objetivos importantes del programa gubernamental no se consiguieron o fueron abandonados en el curso del sexenio. Entre otros: el programa de apoyo a los estudiantes de escasos recursos, la ampliación de los sistemas de enseñanza abierta, la reorientación de la demanda educativa y la redefinición de la oferta de carreras.

Algunos analistas apuntan como rasgo típico del gobierno del presidente Salinas la tendencia a modificar el curso de las estrategias concertadas mediante intervenciones sesgadas que siguen intereses políticos de coyuntura. Este estilo de gobierno, que combina rasgos nuevos y añejos,⁷ es probablemente la característica descollante en el proceso de implantación de las políticas del régimen y atraviesa todo el periodo. Quizás por ello al final del sexenio hay síntomas evidentes del agotamiento del discurso de la modernización.

Finalmente, una de las mayores deficiencias del programa educativo salinista (en realidad un vicio de origen) radica en la subestimación de la demanda universitaria, subestimación que derivó en la absurda contención de la oferta de nuevas plazas escolares justo en las zonas de mayor solicitud: las áreas metropolitanas del país. Muy pronto, las presiones de la demanda obligarán a revisar el esquema.

La política de educación superior en el sexenio de Zedillo

En enero de 1995, poco después de los fatídicos “errores de diciembre” que signaron el inicio del nuevo régimen, el presidente Zedillo dio a conocer su Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000 Acorde con la terminología en boga, en el documento se enfatizan como retos educativos del sexenio los de “equidad, calidad y pertinencia” de la educación. El capítulo correspondiente a la educación superior se inicia con el reconocimiento de la necesidad de atender a la demanda creciente y, a través de ello, ampliar la cobertura social del

⁷ Cfr. Acosta, *op. cit.*, pág. 70.

sistema. Se postula la meta de alcanzar en el año 2000 la cifra de 1.8 millones de estudiantes, lo que representaría un crecimiento cercano al 30% o bien la creación de casi 100 mil nuevas plazas al año.

El PDE propone, entre otros objetivos, lograr una vinculación estrecha con el mercado profesional y las perspectivas de empleo, conseguir que los estados participen en forma corresponsable tanto en el financiamiento como en la orientación de la oferta educativa, tomando en cuenta las necesidades del entorno regional y local, así como mejorar la preparación del personal académico. Al igual que el PME de Salinas, se argumenta en favor de la calidad académica, la que se apoyará en el mejoramiento de planes y programas de estudio así como en la provisión de equipos adecuados, en especial laboratorios, bibliotecas, centros de cómputo y talleres. En cuanto a la función de investigación, el PDE subraya su papel de insumo para el mejoramiento de la docencia y también su carácter de recurso para la innovación tecnológica, por ello se buscará que, en todo caso, los proyectos de investigación encuentren una aplicación práctica.

En el programa se establece también el compromiso de desarrollar programas para mejorar los ingresos de maestros e investigadores en función de su rendimiento profesional y de duplicar el número de profesores con posgrado para el año 2000. Además de estas propuestas, el PDE hace explícita la continuidad y profundización de la política de evaluación establecida en el régimen antecedente. Por otra parte, se propone mejorar la coordinación entre instituciones, organismos y subsistemas y, por último, se señala la intención de promover consejos sociales de vinculación o mecanismos equivalentes para incorporar el punto de vista de diversas agrupa-

ciones e instancias sociales y productivas a los programas de orientación profesional y a las adecuaciones o modificaciones de los planes y programas de estudio.

Algunas de las directrices y orientaciones del PDE se derivan de una línea de continuidad de los trabajos de planeación de ANUIES, en particular del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA). En el documento titulado "Avances de la universidad pública en México", publicado por la Asociación en 1994, se establecen los aspectos que, desde la óptica de los rectores, permitirían la continuidad de políticas entre los sexenios: "redefinición de la misión general de la universidad mexicana y de la misión de cada institución universitaria en particular; creación de un sistema nacional de acreditación; institucionalización de referencias mínimas de calidad para el funcionamiento de las universidades; establecimiento de nuevos fundamentos para los procesos regulares de asignación presupuestaria y para los de asignación de los fondos extraordinarios para proyectos especiales; definición del status quo de la carrera académica del personal docente e investigador".⁸



FOTO: MARIA JOSE MENDEZ

Por otra parte, a raíz del ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994, el gobierno mexicano contrató con la organización un diagnóstico sobre las condiciones prevalentes en la educación media superior y superior del país. El estudio respectivo, publicado en 1996 bajo el título *Examen de la política educativa de México*, incluye un apartado de diagnóstico y otro de recomendaciones operativas. En la parte de diagnósti-

⁸ Véase "Avances de la universidad pública en México" en: *Revista de la Educación Superior*, núm. 89, enero-marzo de 1994.

co se destaca el carácter heterogéneo, complejo, frágil, poco articulado y rígido del conglomerado de instituciones de educación media superior y superior. Es decir, un sistema que se divide en varios subsistemas, pero que no está integrado entre sí y tampoco permite la movilidad horizontal de los estudiantes con diferentes formas de coordinación con las autoridades educativas y con distintos regímenes jurídicos; con un crecimiento importante del sector privado y la alta concentración de la matrícula en las ciencias sociales y administrativas e indica que “el peso de las formaciones científicas y técnicas es modesto para el nivel actual de desarrollo económico de México.” En el capítulo de recomendaciones, los expertos de OCDE plantean cinco campos críticos en que “las reformas son manifiestamente necesarias”. A saber: flexibilidad, pertinencia, calidad, personal académico y recursos financieros. Para cada uno de estos rubros hay recomendaciones que van desde objetivos genéricos hasta propuestas muy específicas. A través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC) de la SEP, el informe OCDE fue difundido en las universidades públicas con la solicitud de dar seguimiento e informar de las acciones que atenderían a las recomendaciones del grupo de expertos.

De este modo, en los primeros años del sexenio de Zedillo fue configurándose un relativamente nuevo escenario para la definición y negociación de las orientaciones de política educativa superior. Además de los actores tradicionales (SEP y ANUIES) tomarían un lugar destacado las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes), reactivadas por la SEP en 1997, y la organización que agrupa a las universidades privadas del país, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, (FIMPES).

Una diferencia marcada entre las administraciones de Salinas y Zedillo en este campo radica en que, pese a la continuidad de estrategias tales como la evaluación y la diferenciación del financiamiento, durante el régimen de Zedillo se procuró un menor grado de intervención sobre aspectos tales como la reforma académica, el cambio normativo y la reorganización de las instituciones. Por el con-

trario, las instancias de la SEP se concentraron en el desarrollo de algunos proyectos específicos (principalmente el programa de Universidades Tecnológicas, la reforma del sistema de normales y la ampliación del sistema de Institutos Tecnológicos, que se conformó como sistema federal a partir de 1997), en la operación de los fondos de recursos complementarios y en el diseño de programas de reforma administrativa, como el Programa para la Normalización de la Información Administrativa, iniciado en 1997.

Por otra parte, es importante señalar que la administración pública del régimen de Zedillo debió enfrentar, en sus primeros años, los efectos de la crisis económica sufrida por la devaluación del peso en 1994. El presupuesto federal para la educación superior no logró recuperarse sino hasta 1999-2000, de tal manera que el alcance de los objetivos y metas establecidos en el programa gubernamental se vio acotado por una serie de restricciones y limitaciones financieras, en forma tal que, desde el inicio de la administración, se establecieron las prioridades que modelarían el sentido del cambio en las siguientes direcciones: reforzamiento del programa de becas de superación del personal académico de las instituciones de enseñanza superior (principalmente las del interior del país); reforzamiento del subsistema tecnológico superior; consolidación de los sistemas de evaluación y financiamiento diferenciado del conjunto de universidades públicas y, finalmente, apertura (liberalización) a la inversión privada en el campo de la educación universitaria. El primero de estos programas implicó la creación, en 1996, del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep). Este programa establece como condición de elegibilidad la realización de autoevaluaciones y de programas institucionales de desarrollo, a partir de los cuales las entidades participantes definen necesidades específicas para el desarrollo de su planta académica, que son atendidas mediante la provisión de becas para que los profesores obtengan posgrados en programas académicos de excelencia. El Promep sustituyó en las universidades públicas al anterior Supera. Además, se estableció, en 1998, el Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de Carrera o Programa de Carrera Docente que aporta fondos de complemento salarial en aque-

llas instituciones que carecen de sus propios programas de estímulo al desempeño docente. Por otra parte, el programa Fomes continuó vigente y se consolidó como el instrumento principal de redistribución financiera de la SEP.

A lo largo del sexenio, el sector privado de la educación superior mostró un gran dinamismo en términos cuantitativos y cualitativos. Al inicio del 2000, la proporción de estudiantes en escuelas particulares superaba la proporción de 30% del total y la proporción de establecimientos superior a la de establecimientos públicos. Junto con esta dinámica expansiva, algunas instituciones particulares consolidadas (como la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad La Salle) establecieron esquemas de distribución regional de su oferta profesional, así como procesos de renovación curricular. Por otra parte, se consolidó un segmento de establecimientos de enseñanza profesional orientados a la atención del segmento de la demanda excluido de las oportunidades acceso a la educación superior pública. Las instituciones privadas apoyaron el alcance de las metas de crecimiento y cobertura propuestas por el régimen al inicio de la gestión. Asimismo aliviaron la presión de la creciente demanda y desde luego la presión sobre los recursos limitados con que operó la administración pública. A cambio, se vieron beneficiadas por una política de desregulación que culminó en el Acuerdo 279, expedido por la SEP el pasado 10 de julio, a través del cual se reducen y simplifican los trámites para la obtención del Registro de Validación Oficial de Estudios (RVOE) y, al contrario de lo que ocurre en el sector público, prácticamente se eliminan las instancias de supervisión y evaluación de la SEP sobre los establecimientos, programas y plantel académico.⁹

⁹ Secretaría de Educación Pública. Acuerdo 279 (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2000). Información de *La Jornada*, 24 de julio de 2000, pág. 48.



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

Al carecer de indicadores que permitan ponderar objetivamente el impacto de las políticas públicas en aspectos tales como la calidad y la pertinencia de la educación superior, sería arriesgado terminar la presentación con juicios conclusivos sobre la efectividad de las estrategias y los instrumentos operados en el sexenio. Como en el caso de la administración salinista, este sexenio exhibe un claroscuro de metas alcanzadas (por ejemplo las de crecimiento y cobertura y la meta de duplicar los profesores con posgrado) y propuestas no cumplidas, entre las que cabe recordar: la integración de vínculos entre los diferentes subsistemas de la educación superior, la vinculación de la oferta con el mercado profesional, y el establecimiento de los consejos sociales de vinculación. No por casualidad estos propósitos (no cumplidos) demandan la articulación de vínculos no corporativos entre el Estado, las instituciones y la sociedad. Acaso sea éste el reto principal para un nuevo diseño de política de educación superior.

L a CNTE. El fin de una época

Rogelio Sosa*

La CNTE ha cubierto un amplio periodo histórico en sucesivas oleadas de lucha convirtiéndose, en varias etapas de sus veinte años de vida, en la principal referencia de la lucha social en México. Las causas que le dieron vida no sólo siguen vigentes, sino que en el marco de las políticas neoliberales se han hecho cada vez más patentes y ominosas. Ello evidencia la presumible permanencia de la insurgencia magisterial si, como se advierte, con el próximo gobierno de Fox se sigue desarrollando la misma política hacia los trabajadores y hacia el sector educativo. La existencia de la insurgencia magisterial, sin embargo, no es garantía de mejoramiento de las condiciones de ingreso y de trabajo para el gremio ni de cambios progresistas en la materia de trabajo del mismo, la cual concierne a toda la sociedad. Para avanzar en esa dirección, tendrán que operarse cambios sustantivos en las estrategias, tácticas y relaciones políticas de los grupos magisteriales que tienen la hegemonía al interior de la CNTE.

Los vertiginosos cambios sociales operados en México y en el mundo en los últimos veinte años, han transformado de manera muy significativa, entre otros sujetos, a las organizaciones sociales independientes que nacieron, en nuestro país, como expresión orgánica de la respuesta de amplios segmentos de la sociedad golpeados por los efectos de la crisis económica y las políticas con las que el Estado y los grupos hegemónicos reaccionaron ante ella.

Las organizaciones sectoriales de masas que surgieron en aquel entonces como "coordinadoras" de amplios movimientos insurgentes, evolucionaron rápidamente hacia procesos de desintegración o de una drástica

reducción de su dimensión y papel político. La Coordinadora Sindical Nacional (Cosina) fue la primera en sucumbir ante las contradicciones internas entre los grupos de izquierda que actuaban en las zonas fabriles del centro del país y que eran su soporte ideológico, político y operativo. En ello influyó también de manera importante la dura represión orquestada por la trilogía Estado-charros-patronos. La acción punitiva de éstos se dejó sentir, sobre todo, como reacción a las amplias jornadas de lucha articuladas por la Asamblea Nacional Obrero-Campesino-Popular (verdadera coordinadora de coordinadoras) en el año 1983 y particularmente por la demostración de la fuerza insurgente desplegada en las huelgas de junio de ese año, en las cuales tuvieron participación incluso sectores obreros de los sindi-

* Dirigente de la CNTE.

catos charros. El riesgo de un desbordamiento social de amplia magnitud fue real y en esa proporción fue la reacción de un régimen que había pasado por la profunda experiencia del movimiento estudiantil y social de 1968. De hecho, la inmensa mayoría de los dirigentes de las coordinadoras de los ochenta eran veteranos del movimiento estudiantil.

La Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), aunque subsiste hasta la fecha, experimentó diversas fracturas a través de estas dos décadas y carece de la fuerza y capacidad de acción y convocatoria de su primer periodo. Igual saldo ofrece la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano-Popular (Conamup), matriz de la mayor parte de los movimientos de colonos y sectores urbanos que se han organizado al margen de ella en este periodo a lo largo y ancho del país, y que se muestran, sin embargo, incapaces de recuperar la unidad de acción que favoreció esa Coordinadora en sus primeros años.

En relación con la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), encontramos en ella un proceso inédito en la historia del país, porque su actuación se ha prolongado con una fuerza y significación política no desarrolladas por ninguna otra organización social. Su incidencia en el mayor sindicato de América Latina, la magnitud de sus movilizaciones, su capacidad de presión y negociación en ciertas coyunturas y para convocar y aglutinar a otras fuerzas insurgentes, la convirtieron en una referencia importante de la resistencia social durante la década de los ochenta en la que se inauguraron y desarrollaron las políticas neoliberales del régimen.

De hecho, después de la dura represión del gobierno y de los empresarios apoyados por el charrismo, sobrevino un período de desarticulación del movimiento insurgente. La CNTE fue en ese período (1984-1988), junto con un fuerte aunque disgregado movimiento urbano, principal referente de la resistencia social. En esta etapa destaca el surgimiento de diversas organizaciones de colonos y damnificados por los sismos de 1985; las huelgas del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) y del Sindicato Mexicano de Electricistas, (SME) así como aislados movimientos obreros (La Favorita, Pascual) y campesinos del sur-sureste. La



FOTO: ESFERA

mayoría de estas experiencias lograron sus objetivos de resistencia y en muchos de esos casos la CNTE cumplió un papel importante de apoyo político y logístico, lo mismo como instancia nacional, que a través de sus contingentes, especialmente las secciones XXII de Oaxaca y la VII de Chiapas.

La coyuntura electoral de julio de 1988 expresó la inconformidad acumulada después de un sexenio de políticas regresivas para las mayorías. La derrota, no reconocida, del partido oficial mediante un amplio frente opositor permeado por la izquierda, fue también producto de largos años de lucha social con incidencia importante del magisterio democrático. Este, a su vez, fue influenciado en gran medida por la insurgencia electoral de 1988. A partir de esa coyuntura, la participación en las elecciones se convirtió en un punto central del debate político entre las corrientes participantes en la Coordinadora. Crecientes segmentos del magisterio se fueron comprometiendo con la participación político-electoral, especialmente en las filas del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En una visión de largo plazo, es posible identificar a la CNTE como a uno de los hilos

conductores más fuertes de conexión del Movimiento Estudiantil de 1968 con la lucha social de los ochenta. Debido a ello, el régimen, en los primeros años de la Coordinadora, con anuencia de la dirección oficialista del SNTE (en manos de Vanguardia Revolucionaria) aplicó la represión contra el movimiento y el asesinato contra dirigentes y activistas, como sucedió principalmente en los casos del Valle de México, Hidalgo, Oaxaca y Chiapas.

Sin embargo, como se ha apuntado, el movimiento se sostuvo especialmente con la lucha prácticamente ininterrumpida de Oaxaca y, en menor grado, de Chiapas, hasta llegar a la movilización magisterial de 1989, la cual dejó un precedente histórico, no sólo por su magnitud (más de 500,000 trabajadores de la mayoría de las secciones del SNTE) sino también por sus logros. Se rompió el tope del 10% impuesto por Salinas al aumento salarial, para alcanzar el 25%; se logró la conquista de los comités ejecutivos seccionales de Oaxaca, Chiapas y la estratégica Sección IX del Distrito Federal, así como significativos avances en Guerrero, Michoacán y otros estados.

Sin embargo, después de los triunfos de 1989, Elba Esther Gordillo, quien relevó a Carlos Jonguitud Barrios y dismanteló a su corriente Vanguardia Revolucionaria, promovió la táctica de incorporar como cabeza del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, a cuadros formados en la Coordinadora, con el fin de asimilar este movimiento al control oficial. No logró su objetivo, la concertación no se realizó con los contingentes en lucha (éstos fueron y son refractarios a tal política) sino con personas o pequeños grupos desplazados de la conducción de la Coordinadora.

La estrategia de fondo que aplicó el gobierno de Salinas ante los fuertes obstáculos que representaba la Coordinadora para la aplicación del modelo neoliberal en el terreno laboral y ante la intrínseca fuerza potencial del SNTE, fue su desmembramiento mediante la descentralización educativa, establecida en el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANMEB) de mayo de 1992. Ello fue posible dada la victoria electoral del partido oficial en 1991 y la notable recuperación política del propio Salinas. También en ese marco,

reformó el Artículo 3º constitucional y expidió la Ley General de Educación en 1993.

¿Por qué después de la exitosa movilización magisterial de 1989 no fue posible que la CNTE fuera capaz de frenar o revertir la contraofensiva salinista de los años siguientes?

Se debería considerar que la gran oleada del movimiento magisterial de la primavera de 1989 no fue preparada u organizada anticipadamente. Tuvo, por el contrario, un alto grado de espontaneidad. Si bien la convocatoria surgió de la discusión y acuerdo de la Asamblea Nacional Representativa, máxima instancia de acuerdos de la Coordinadora, ello fue un detonante que desencadenó la incorporación de cientos de miles de trabajadores y trabajadoras de la educación a partir de la acumulación durante varios lustros de inconformidad laboral producida por la agresiva política salarial del régimen. Evidentemente, el papel colaboracionista de la dirección sindical nacional con la aplicación de tal política, lo puso en el centro de la confrontación: de ahí la relevancia que tuvo la demanda de democracia sindical en esa coyuntura.

La naturaleza espontánea y la extensión de la movilización de la primavera de 1989 expresó nítidamente el comportamiento de la Coordinadora desde su nacimiento. Es decir, demostró sus alcances y límites políticos. Se trata de un ente no articulado orgánicamente que se constituye como frente coyuntural a partir de acuerdos de lucha generados por los contingentes que le dan vida. Entonces, es en éstos donde se encuentran tales alcances y límites. Conocedor de esto, el gobierno de Salinas consumó el proyecto descentralizador buscando imponer una lógica de expresión y solución local de los problemas magisteriales para derivar de ahí, la disolución progresiva de la fuerza disidente y de sus articulaciones nacionales.

La estrategia dio resultados positivos al gobierno porque el fuerte desgaste de los contingentes más destacados de la CNTE (en el periodo 1991-1994, Oaxaca, Guerrero y Michoacán) en medio del reflujo general, impidió que la Coordinadora lograra neutralizar o siquiera condicionar las regresivas reformas y acciones educativas de Salinas. El período

señalado se caracterizó también por el exacerbamiento de las contradicciones entre las corrientes y grupos al interior de la Coordinadora. En Michoacán y en Guerrero, por ejemplo, se dividió el magisterio formándose grupos dentro del movimiento democrático que reclamaban la representación seccional.

Durante el gobierno de Zedillo, y como consecuencia de la grave crisis económica que se desarrolló durante 1995, el magisterio emprendió nuevas luchas. Oaxaca, Guerrero y Michoacán se mantuvieron a la cabeza de las acciones nacionales que se han sostenido anualmente hasta la fecha.

La característica de este período fue el despliegue de la lucha de contingentes no incorporados a la CNTE, como fueron los casos de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Yucatán. Este factor —la falta de crecimiento de la Coordinadora en el resto del país y el renovado conflicto interno— indica los límites históricos del proyecto. Se puede decir que quienes lo sostienen son, por un lado, importantes contingentes magisteriales como el de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y otros de menor magnitud con una cultura democrática y de lucha sedimentada en los veinte años de existencia de la CNTE (el último de los mencionados, a partir de 1989) por el otro lado, animan y justifican con creces la lucha magisterial las agresivas políticas gubernamentales que han expropiado el salario real del magisterio y, además, han dado plena cobertura a los dirigentes charros del SNTE.

Los últimos años de lucha de la Coordinadora, han mostrado el agotamiento del modelo de lucha basado en oleadas de movilización, cuyo objetivo principal estaba centrado en la lucha por el aumento salarial y la democracia sindical. Sin embargo, al no lograr la necesaria acumulación de fuerza para conquistar aumentos salariales mayores a los pactados entre el Gobierno y los charros del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y ni siquiera la realización con negociaciones verdaderamente nacionales, como en otros tiempos, sino culminar las jornadas de lucha en negociaciones diferenciadas por estados, la CNTE pierde gran parte de su capacidad de convocatoria y el aglutinamiento de la inconformidad del magisterio nacional.

La demanda fundamental por la democracia sindical ha perdido gran terreno también debido a que el charrismo ha logrado asimilar la existencia de las secciones y demás contingentes democráticos en la lógica de concertar y neutralizar a la oposición, tal como lo practica el régimen en el ámbito más general. Pero, además, el charrismo ha aprendido a mediatizar la acción crítica de los individuos y grupos que lo cuestionan al interior de las secciones bajo su control. Un factor coadyuvante en este proceso ha sido, sin duda, la mayor legitimidad que ha alcanzado el charrismo en diversas secciones en las que operan grupos de activistas y dirigentes de la disidencia incorporada al Comité Ejecutivo Nacional como son los casos de Fracciones Democráticas del SNTE y Nuevo Sindicalismo. Con dichas corrientes, existe un alto grado de tolerancia y acuerdo por parte del charrismo para construir una imagen de pluralidad y democracia que conjure la crítica y el accionar de los grupos disidentes radicales y/o afines a la Coordinadora.

Salvo el reciente caso de Tabasco, donde se presentó nuevamente un proceso de confrontación de la base magisterial con la dirección seccional controlada por el charrismo (en el marco de la lucha por el aumento salarial), la tónica de los últimos años ha sido de un amplio control y mediatización del mismo sobre los brotes de inconformidad en contingentes no incorporados a la CNTE. Por ejemplo, el régimen se empleó a fondo para aislar la inconformidad magisterial aun otorgando concesiones económicas mayores a las ofrecidas a contingentes de la CNTE. Ese afán gubernamental, en vísperas de las elecciones del 2 de julio de este año y la falta de sincronización del movimiento respecto a los contingentes de la CNTE, derivó en un desenlace similar a los movimientos estatales que se desplegaron al margen de la Coordinadora en años anteriores.

Para comprender los límites que ha alcanzado el proyecto de la CNTE, es necesario tomar en cuenta el fuerte desgaste operado en su desarrollo interno a raíz de una propensión de los grupos dirigentes a la confrontación ideológica, al estilo de los años setenta. Es conocida la secuela de contradicciones internas que ha afectado a la Coordinadora desde su fundación. La priorización de la confrontación

ideológica y el dominio de la desconfianza política intergrupal limitaron la búsqueda de acuerdos estratégicos que le permitieran a la CNTE rebasar el carácter de frente circunstancial para constituirse en una corriente suficientemente definida en términos programáticos y orgánicos para disputarle al charrismo la dirección nacional del SNTE. En lugar de ello, prevalecieron, hasta el presente y en una gran medida, la intolerancia, el sectarismo, el mesianismo, la improvisación y los intentos de algunos grupos por liquidarla en favor de proyectos unilateral y cupularmente diseñados. Sólo el empuje reiterado de las bases trabajadoras ha forzado a los grupos de dirección a tolerarse mutuamente, aunque sea de manera transitoria, en el marco del ascenso de la movilización.

Un factor que alimentó siempre la confrontación y desconfianza entre los grupos de mayor incidencia en la CNTE, fue la persistente campaña de cooptación, exitosa en ocasiones, desplegada por el charrismo. La relación con éste y con el régimen en general fue de carácter reactivo, más que de una confrontación de proyectos y propuestas frente a la base trabajadora.

Una materia fundamental que ha quedado pendiente para la CNTE y que le ha significado un alto costo político, es el fuerte rezago en la construcción de un proyecto alternativo de educación. Desde su nacimiento, diversos contingentes y grupos de la Coordinadora impulsaron la realización de diversos foros y eventos de educación alternativa, sin embargo, fue hasta 1991 cuando se realizó el I Congreso Nacional de Educación Alternativa que le permitió definir a la CNTE los lineamientos de tal proyecto. No obstante los esfuerzos desplegados por activistas y grupos de dirección de diversos contingentes, la iniciativa quedó en el papel y ni siquiera la mayoría de los participantes de base conocieron y discutieron tales propuestas; menos lo hicieron otros actores involucrados, como los padres de familia.

El costo político que el rezago en este campo pagó la CNTE se puede estimar si se considera que la materia de trabajo del magisterio es un importante puente natural que lo une a nivel político y social con la población. El te-

rreno laboral y sindical no es suficiente motivo para concitar la participación y el apoyo consistente de la población y especialmente de los padres de familia hacia las luchas magisteriales. El gobierno de Salinas enfrentó esta situación llenando el amplio vacío dejado por el magisterio democrático, incluyendo en la Ley General de Educación promulgada en 1993 los llamados *consejos de participación social*, mediante los cuales se asigna un papel diferenciado y eventualmente conflictivo a los sectores organizados de la sociedad y, entre ellos, a los padres de familia frente a los maestros, en la célula básica de la relación escuela comunidad, que debiera ser el espacio vital y fundamental de la alianza magisterial y popular.

No han sido suficientes los innumerables eventos de discusión realizados por la CNTE respecto a la construcción de un proyecto educativo democrático, porque al no existir un movimiento pedagógico continuo de reflexión y acción para el cambio a nivel de las escuelas, los eventos se convierten en actos rituales de crítica al sistema educativo vigente, pero sin incidir en las mayorías, quienes son las grandes ausentes. Por ello, no es extraño encontrar a segmentos del magisterio democrático que viven la contradicción de ser, en las calles, heraldos del cambio social y de la lucha por la democracia, en sus aulas, practicantes de una docencia tradicional, acrítica y verticalista. Tampoco es extraño que muchos maestros democráticos no sólo mantengan cierta distancia con los padres de familia de sus alumnos, sino que no muestren mucho interés en compartir con ellos la tarea educativa.

Los padres de familia son cada vez más espectadores que actores que compartan los ideales y las luchas magisteriales, no obstante que las demandas de aumento salarial, democracia sindical y una nueva educación están directamente ligadas a sus intereses inmediatos y de largo plazo.

La jornada de lucha del 2000

La jornada nacional de lucha de la CNTE de este año, fue una reedición más del modelo de lucha anotado más arriba. En ella, se expresaron las contradicciones, las carencias y

el desgaste ya señalados. En esta ocasión, la coyuntura electoral fue un factor importante que definió el desarrollo y el desenlace de los acontecimientos.

En general, la preparación de los contingentes fue deficiente. Salvo el caso de Oaxaca, cuya sección se ha caracterizado por la realización de sistemáticas consultas a nivel de las delegaciones sindicales para decidir en las bases trabajadoras tanto las demandas a levantar como las estrategias de lucha y el plan de acción a seguir, en la mayoría de los contingentes esto no se realizó. En otros lo frecuente, como en esta ocasión, es que los grupos de dirección deciden después de un análisis político de la coyuntura si se debe impulsar o no determinado pliego de demandas y cierto plan de acción que puede incluir un paro indefinido de labores. En lo general, este método deja en la pasividad a miles de trabajadores que se ven presionados por esquemas ya resueltos de lucha. Los resultados han estado a la vista de todos y se expresa en una sustancialmente menor participación del magisterio convocado.

Las experiencias de las jornadas nacionales de lucha de la CNTE con las deficiencias ya señaladas, se reeditaron en este año con fuertes desventajas adicionales. Igual que en el caso de la UNAM, el régimen de Zedillo buscó afanosamente enfrentar al movimiento magisterial con el gobierno perredista de la Ciudad de México. El gobierno federal utilizó abiertamente la lucha de los maestros para demostrar la incapacidad política del gobierno local con el argumento de que las soluciones a los distintos contingentes se encontraban en sus respectivas entidades. Esto, evidentemente, pretendía ignorar que el financiamiento de la educación y por tanto, el salario del magisterio se resuelve centralmente y los gobiernos estatales dependen de la decisión federal, lo que es aún definitivo sobre todo en los estados en los que principalmente operan las fuerzas de la CNTE y que carecen prácticamente de ingresos propios significativos para el sector educativo. Naturalmente, los gobiernos estatales aludidos hicieron el papel de comparsas del gobierno de Zedillo y mantuvieron artificialmente el conflicto magisterial hasta la víspera de las elecciones federales perjudicando a millones de educandos.

La división interna de la CNTE facilitó las maniobras del gobierno federal y del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, el cual, en razón de la correlación de fuerzas desfavorable del magisterio en lucha, jugó un papel divisionista buscando el desgaste de éste. En la lógica de avanzar unilateralmente en la coyuntura, la negociación por contingentes fue aceptada nuevamente por éstos y la CNTE perdió una vez más su capacidad de centralizar la interlocución del magisterio en lucha.

En los últimos días de la jornada las negociaciones pasaron al nivel estatal. En esa dinámica, la diferente correlación local de fuerzas y la respectiva capacidad de negociación de las dirigencias, así como los diversos grados de apoyo activo y vigilante de la base trabajadora, arrojaron resultados altamente diferenciados de un estado a otro. De todos los contingentes, el de Oaxaca logró los avances más significativos, ya que se cubrieron los incrementos salariales pactados nacionalmente, a trabajadores de diversos niveles y modalidades; cuestión que fue negada en casos como el de Michoacán. Los trabajadores oaxaqueños avanzaron significativamente en la conquista de prestaciones y beneficios gremiales y so-



FOTO: CLAUDIA HERNANDEZ RAMIREZ

ciales, lo que permite la continuidad del movimiento estatal en condiciones favorables y de alta moral.

El contingente michoacano, por el contrario, fue el más castigado: no logró que se aplicara a los trabajadores de apoyo y de otros niveles educativos el aumento salarial pactado nacionalmente. Se incorporaron en la minuta de acuerdos, compromisos gubernamentales para el equipamiento de escuelas y otras acciones que corresponden realmente a partidas regulares del presupuesto anual de la Secretaría de Educación en el Estado. Se recibió, además, un revés importante al firmar su dirigencia el cierre de todas las normales que habían sido creadas en 1996 bajo la presión popular y la cobertura de la propia Sección XVIII para recibir a un número creciente de rechazados de las normales tradicionales oficiales. El régimen del Gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí, nulificó así una de las acciones de mayor congruencia del magisterio democrático frente a su compromiso con los intereses populares que enfrentaba directamente la política neoliberal en el campo de la formación de maestros.

Es conocido que, en los últimos tres sexenios, ha disminuido la matrícula en las escuelas normales a casi la mitad y que los maestros normalistas están siendo sustituidos con jóvenes improvisados del Conafe y bachilleres en la tarea educativa, a bajo costo. Ellos educan sin formación profesional de por medio, sin una relación laboral con el Estado y sin derechos sindicales.

A modo de conclusión

La CNTE ha cubierto un amplio periodo histórico en sucesivas oleadas de lucha convirtiéndose, en varias etapas de sus veinte años de vida, en la principal referencia de la lucha social en México. Las causas que le dieron vida no sólo siguen vigentes, sino que en el marco de las políticas neoliberales se han hecho cada vez más patentes y ominosas. Ello evidencia la presumible permanencia de la insurgencia magisterial si, como se advierte, con el próximo gobierno de Fox se sigue desarrollando la misma política hacia los trabajadores y hacia

el sector educativo. La existencia de la insurgencia magisterial, sin embargo, no es garantía de mejoramiento de las condiciones de ingreso y de trabajo para el gremio ni de cambios progresistas en la materia de trabajo del mismo, la cual concierne a toda la sociedad. Para avanzar en esa dirección, tendrán que operarse cambios sustantivos en las estrategias, tácticas y relaciones políticas de los grupos magisteriales que tienen la hegemonía al interior de la CNTE.

La Coordinadora ha arribado a sus veinte años de lucha en una situación de evidente desgaste. Ello coincide con el vuelco político que ha experimentado el país a partir del 2 de julio. Se puede advertir que para la CNTE ha llegado también el fin de una época: aún cuando se advierte la continuidad y la profundización del modelo económico para los próximos años, ello no resuelve la problemática que limita drásticamente a la Coordinadora.

Por otra parte, es evidente que el charrismo sindical pro hijado por el PRI durante décadas, con la debacle de éste experimentará una prueba que lo hará desaparecer como puntal corporativo del Estado y, en el mejor de los casos, será refuncionalizado bajo las nuevas condiciones de la lucha por el poder. La capacidad de Elba Esther Gordillo como líder del grupo hegemónico del SNTE y a la vez participante en uno de los principales grupos priístas, de ninguna manera tiene asegurado el control político del que disfrutó anteriormente. La crisis del PRI y su evolución determinarán en gran medida su suerte histórica y el destino de los grupos que operan en el SNTE.

La CNTE, por su parte, tiene entonces que experimentar una profunda recomposición y un serio replanteamiento de su papel y de su funcionamiento a fin de recuperar su capacidad de convocatoria y liderazgo ante el magisterio nacional y construir las condiciones necesarias para enfrentar con éxito sus tareas y avanzar en la conquista de sus demandas históricas aún insatisfechas: la recuperación salarial, la conquista de la auténtica democracia sindical y la construcción y puesta en marcha de un proyecto de educación democrático y popular que se encuentra hoy más amenazada que nunca.