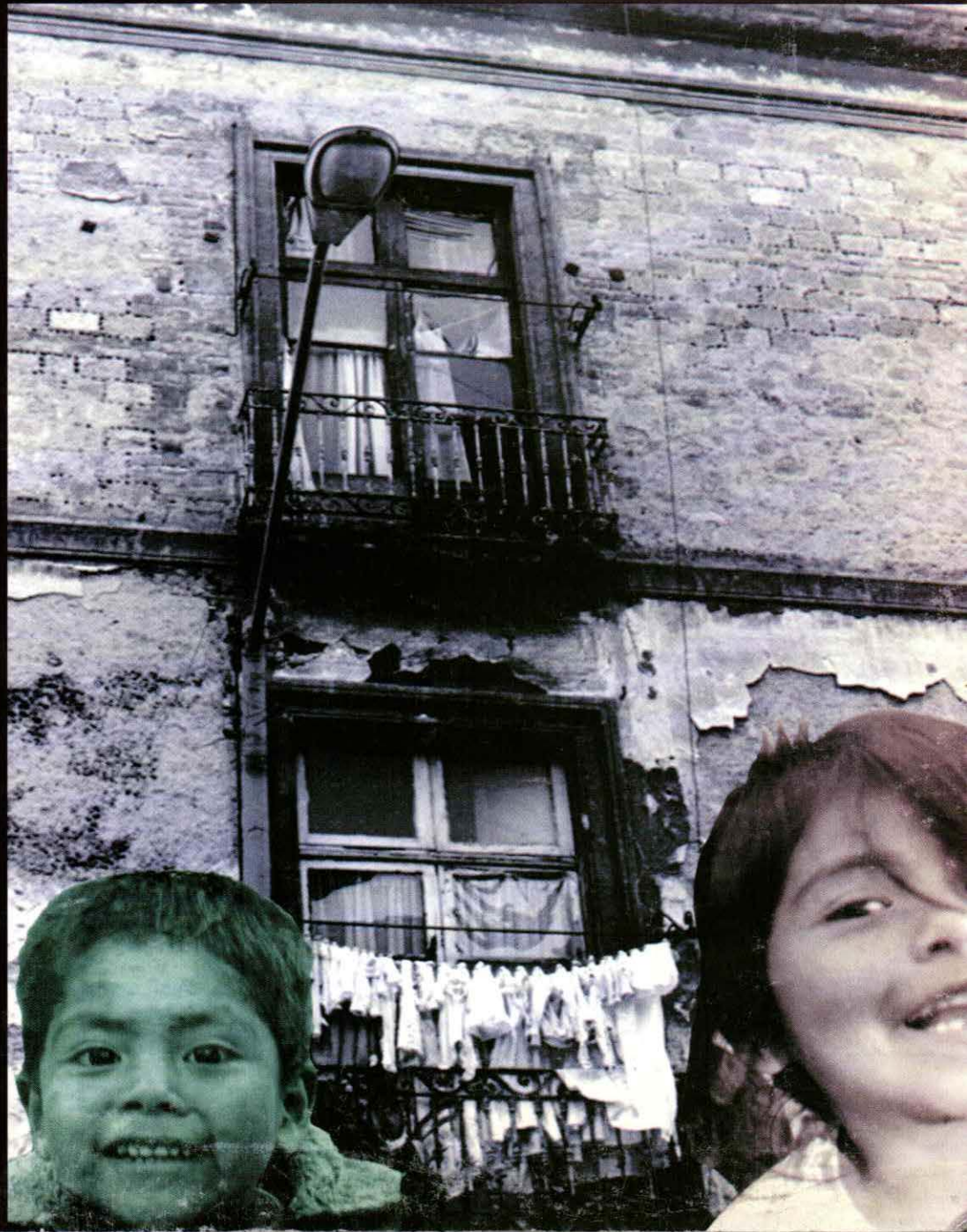


# EL 99 Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

## ¿Desarrollo Social?



ISSN 0186-1840  
enero-febrero, 2000  
año 16, \$ 35.00

**XXM**  
Hacia nuevos retos

Universidad Autónoma Metropolitana  
México, enero 2000

# Presentación

La política social, consideran diversos especialistas, debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso en un país determinado; cada modelo imprime modalidades y alcances específicos para cumplir con dos cometidos básicos: apoyar el proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo y legitimar el orden político.

La crisis de los ochenta y la forma como ésta fue encarada en el país propiciaron condiciones para la gestación del modelo neoliberal: desregulación amplia de la economía, apertura asimétrica, desmantelamiento del sector público y autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio. El Estado abandona sus funciones de promoción e integración social y tiene como prioridad generar ingresos al sector financiero por medio del tipo de cambio, tasa de interés y política tributaria.

De esta manera, la política social es encarada como un conjunto de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos de los segmentos de la población, merced a la irracionalidad de la asignación de recursos del esquema estatista anterior. Esta política es considerada como algo eminentemente transitorio, pues, superada la etapa inicial, la reactivación y el saneamiento de la economía de mercado generarán los equilibrios básicos, y sólo quedará una pequeña cantidad de población que requerirá de la atención pública.

Es a la luz de estos referentes que se requiere hacer la presentación de los estudios del actual número de *El Cotidiano* sobre Desarrollo Social. El maestro Jesús Trapaga Reyes nos introduce en el constitucionalismo social y su contribución al estado social de derecho, así como a las reformas promovidas en su contra.

Los investigadores Fabiola Zermeño y Moisés Domínguez analizan la política social en el periodo de los gobiernos llamados “neoliberales” y, de manera particular, el modelo del presidente Zedillo a través del Progreso.

En la medición de los niveles de pobreza existentes en el país, el doctor Genaro Aguilar nos presenta una nueva técnica que arroja niveles más elevados a los reconocidos por los datos oficiales.

El economista Eduardo Manzo nos habla de un nuevo concepto, el de la “precariedad del trabajo”, que se refiere al deterioro de las condiciones en el empleo.

El estudio sobre Derechos Humanos y la situación de la vivienda en México, finalmente, trata del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc), en donde el gobierno mexicano se compromete a armonizar la legislación, las políticas y las prácticas nacionales con sus obligaciones jurídicas internacionales vigentes.

En la actualidad, la pobreza es el tema que más se asocia con la crisis económica, social y política que ha vivido nuestro país en los últimos años. Es evidente que cualquier gobierno, del signo que fuere, deberá contar, entre otros recursos, con modernos sistemas de información que permitan una comprensión integral de la multidimensionalidad de este fenómeno, y que haga viable la ejecución y evaluación de las políticas diseñadas para combatirlo.

El cambio de las políticas tradicionales hacia objetivos de modernización se han hecho a través de procesos frecuentemente traumáticos. Las diferencias acumuladas, la presión social contenida, las incapacidades de financiamiento del Estado se pusieron de manifiesto con la adopción de nuevos lineamientos económicos e institucionales.

La adopción de estas nuevas políticas se hace, igualmente, en el marco de una creciente participación de la sociedad civil que ya no podrá ser concebida al modo tradicional en la acción de los partidos, sobre todo cuando las medidas de liberalización económica se han presentado correlativas a la liberalización política. Estos elementos generan las bases de una activa protesta ciudadana que, a su vez, refuerza el derrumbe de los mecanismos tradicionales de gestión.

En este contexto, se enmarcan las aportaciones del presente número de la revista, cuya intención es contribuir al estudio y comprensión del modelo de política social que hoy desarrolla la actual administración del país.

Arturo Venegas Martínez  
Editor.



## A nuestros colaboradores:

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **El Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

La Dirección evaluará la oportunidad de la publicación de los trabajos presentados de acuerdo con la estructura programática de los números y con base en el dictamen que sobre cada trabajo emitan los miembros del Consejo Editorial, especializados en los temas abordados, así como otras personalidades de reconocida autoridad intelectual en la materia, externas a la estructura orgánica de la Revista.

Dado que **El Cotidiano** puede consultarse por *Internet*, se da por entendida la conformidad de los autores para que sus trabajos publicados en la Revista sean puestos en línea.

El Consejo de Redacción y el editor de la Revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como a realizar la corrección de estilo correspondiente. Asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español.
2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico y de correo electrónico, título y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.
3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 15 y 20 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 27 mil y 33 mil.
4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, acompañados del disquet con su correspondiente versión de computadora, preferentemente en formato: WinWord 6.0 o anterior, Word Perfect 5.1 o anterior, Excel 5.0 o anterior, Ventura Publisher 4.11 o anterior, Pager Maker 5.0 o anterior (PC), Page Maker 6.0 o anterior (MAC), Photoshop 3.0 o anterior (MAC), Illustrator 5.0 o anterior (MAC), Quark XPress 3.1 o anterior (MAC), formato .TXT y Formato .EPS.
5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.
6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.
7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como un apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones demasiado largas.
8. Las notas y las referencias bibliohemerográficas deberán ser numeradas mediante un superíndice y colocadas al final del texto, igualmente a doble espacio. Toda referencia bibliográfica deberá ser remitida desde el cuerpo del artículo e incluir los siguientes datos, preferentemente en el mismo orden: nombre del autor, título del libro o del artículo según sea el caso, lugar, editorial y año de publicación (ejemplo: Calva, José Luis et al. *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1992). Es pertinente anotar que la Revista no utiliza el sistema *Harvard* de anotación de fuentes. Por lo que respecta a las referencias hemerográficas, los datos a incluir son los siguientes: nombre del autor, título del artículo, título de la publicación, lugar de edición (prescindible), año, volumen y número, fecha de edición y páginas de ubicación del artículo citado, (ejemplo: Bensusán, Graciela. "Los sindicatos mexicanos y la legalidad laboral", *Revista Mexicana de Sociología* (México, DF), año LVI, núm. 1, enero-marzo de 1994, pp. 45-78.
9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, deberán ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

# El derecho social en México: problemas y perspectivas

Jesús Trápaga Reyes\*

*En contra de los postulados imperativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha venido realizando la expedición de una legislación que atenta contra el contenido del Constitucionalismo Social Mexicano y el Estado Social de Derecho, a efecto de desfigurar y privar de contenido al Derecho Social por parte de un partido emanado de la Revolución Mexicana, que se dice institucional y que, en nombre de la Revolución, revierte las conquistas de la misma, pero que en esencia ataca a la Revolución, aprovechándose de la mayoría hegemónica que había detentado en el Órgano Legislativo Federal.*

## El constitucionalismo social

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es, sin lugar a dudas, la primera constitución política y social del mundo. En efecto, hasta antes, el constitucionalismo imperante reconocía sólo la existencia de dos partes integrantes en los textos constitucionales. Esto es una parte dogmática, referente al catálogo de garantías individuales o derechos humanos reconocidos y garantizados por el Estado a los ciudadanos, y otra parte orgánica, relativa a la forma de Estado y de gobierno y su organización administrativa. Sin embargo, por vez primera en el mundo, se incluyeron en nuestro texto constitucional los llamados Derechos Sociales con la incorporación de tres artículos fundamentales: el artículo tercero, en cuanto a la educación pública, gratuita, laica y obligatoria; diverso 27, que retomó la cuestión agraria; y un artículo 123 referente al trabajo y la previsión social. De esta forma, por vez primera un poder constitu-

yente incorporaba a una constitución política un tercer capítulo donde reconocía de manera expresa los derechos sociales, en este caso, del pueblo de México.

Nace de este modo lo que se ha dado en llamar el Constitucionalismo Social, el cual difiere sustancialmente del Constitucionalismo Liberal, anterior al de 1917, que establece una ruptura de la estricta política clásica de las constituciones para incorporar el elemento social, articulando los principios del pensamiento liberal con una esencia de justicia social que permea su contenido, pudiendo afirmar que, con nuestra Constitución de 1917, nació un nuevo concepto de derecho constitucional, que posteriormente retomarían la Constitución Alemana de 1919 y la propia legislación fundamental de la Rusia soviética de octubre de 1917.

## El Estado Social de Derecho

En términos generales, podemos decir que el Estado Social de Derecho es producto del constitucionalismo social que hemos mencio-

\* Asesor de la Comisión de Salud y Seguridad de la Cámara de diputados.

nado: “surgió de la transformación del Estado de Derecho Clásico, individualista y liberal, en una gran organización política en la que se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los diversos intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos”.<sup>1</sup>

Las características principales del Estado Social de Derecho son, según Manuel García Pelayo, eminente tratadista hispano, las siguientes:

- a) La creciente intervención del Estado en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales.
- b) La armonización y coordinación de los diversos intereses de una comunidad pluralista.
- c) La redistribución de bienes y servicios para alcanzar una meta: la justicia social.<sup>2</sup>

Son múltiples las constituciones contemporáneas que consignan expresamente este concepto y de ellas podemos mencionar:

- 1) Artículo 20 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, que establece que “La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social”.
- 2) Artículo 2º de la Constitución Francesa de octubre de 1958 que señala: “Francia es una república indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, sin distinción de origen, raza o religión; respeta todas las creencias”.
- 3) Artículo 1º, inciso 1, del Proyecto de Constitución de la Confederación Suiza de 1977 que establece: “La Confederación Suiza es

<sup>1</sup> Héctor Fix Zamudio, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 17.

<sup>2</sup> Citado por Héctor Fix Zamudio, *Idem. El Estado Social y sus implicaciones*.

un Estado federativo, democrático, liberal y social”.

- 4) Artículo 1º, inciso 1, de la Constitución Española de 1978 que dice: “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna con valores superiores su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia; su gobierno es unitario, representativo y descentralizado”.
- 5) Artículo 79 de la Ley Suprema del Perú de julio de 1980 que consigna: “El Perú es una república democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo; su gobierno es unitario, representativo y descentralizado”.
- 6) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, que fuera pionera de este constitucionalismo social y Estado Social de Derecho, establece imperativamente en su artículo 40 que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta en estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”. Mientras que el 30, fracción II, inciso a): “Será democrático, considerando a la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

De tal suerte, evidentemente existe un constitucionalismo social que ha dado pauta al establecimiento del Estado Social de Derecho.

## El Derecho Social

Como señalamos, tradicionalmente la doctrina jurídica ha dividido al Derecho para su estudio en dos grandes ramas, a saber:

- 1) El Derecho Público o conjunto de normas que regulan la organización del Estado como poder soberano; esto es, se trata del Estado y las funciones de gobierno.

2) El Derecho Privado o conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares y son de exclusiva utilidad para los individuos; o sea para personas jurídicamente equiparadas.

Sin embargo, consideramos insuficientes para las exigencias modernas la tradicional clasificación anterior entre Derecho Público y Derecho Privado, proporcionada por Ulpiano con la sentencia: *Publicum jus est ad statum rei romanae; privatum quod ad singularum utilitatem*. En otras palabras, se llama Derecho Público al que trata del gobierno de los romanos, y derecho privado al que se refiere a la utilidad de los particulares, tal es la traducción vertida por Ortolan en sus comentarios a las Instituciones de Justiniano. En efecto, es admisible la distinción propuesta por Ulpiano; sin embargo, desde que fue propuesta resultó incompleta. Es muy estricta en cuanto al deslinde de Derecho Público y Privado, toda vez que deja al margen un grupo importante de normas que por su esencia y por su naturaleza no corresponden ni al gobierno ni a la utilidad de los particulares, de tal suerte que para resolver el problema que implica la clasificación dicotómica del derecho, hay que tener en consideración tres elementos: individuo, sociedad y estado, de tal manera que, a nuestro modo de ver, el tercer elemento es el que constituye el Derecho Social, entendiéndose por este: “el conjunto de normas jurídicas tutelares de la sociedad y de sus grupos débiles obreros, campesinos, indígenas, entre otros, consignadas en las constituciones modernas y en los códigos orgánicos o reglamentarios”.<sup>3</sup>

De lo anterior, debemos precisar que se debe buscar en el análisis del Derecho Social los principios que le informan de contenido y que lo diferencian plenamente del Derecho Público y Privado. Sin determinar los principios jurídicos informantes del Derecho Social, no es posible hablar de la existencia del mismo como parte de la sistematización del Derecho. Al respecto el maestro Lucio Mendieta y Nuñez sostiene que los factores comunes de las normas de Derecho Social son:

a) Se refieren a los individuos en cuanto a integrantes de grupos o sectores de la sociedad bien definidos: obreros, campesinos, desvalidos.

b) Tienen un marcado carácter protector de las personas, grupos o sectores que caen bajo sus disposiciones.

c) Al regular fundamentalmente intereses materiales de ciertos grupos o sectores de la sociedad, pretenden establecer las instituciones o controles para la transformación de las contradicciones de intereses de las clases sociales.<sup>4</sup>

De tal manera que, históricamente hablando, se ha dicho que “el derecho social surge en una etapa de la civilización condicionada por la industria, impulsada por la ciencia moderna y los grandes descubrimientos de nuestro siglo”.<sup>5</sup> Nació así una nueva disciplina jurídica que, fundamentada en el principio de justicia social, no tendía a ser, en consecuencia, sino un derecho igualador de las naturales desigualdades sociales que ya no atendía simplemente al aspecto Libertad, sino que se encuentra regido básicamente por el de Justicia y se encamina prioritariamente, también, a nivelar las desproporciones existentes entre las personas y las clases sociales.

De acuerdo con el doctor Sergio García Ramírez, podemos decir: “Si buscamos resumir la tendencia de estas modificaciones deberíamos sin duda recordar el carácter ético, equiparador, tutelar del derecho contemporáneo, que cesa ya de ver individuos aislados para volver la mirada hacia los grupos y las clases; que desconoce el primado de la autonomía de la voluntad, para abrazar el control social de la libertad; que cercena los derechos absolutos, para reorientarlos en sentido social que acude en defensa del débil —la mujer, el niño, el trabajador, el campesino, el anciano, el enfermo, el arrendatario[...] en la abigarrada complejidad que tienen los destinatarios de

<sup>3</sup> Jorge Trueba Urbina, *Tratado de legislación social*, México, Librería Herreros Editorial, 1954, pp. 83-84.

<sup>4</sup> Citado por Jesús Trápaga Reyes, *Derecho urbano, una aproximación a su estudio*, Tesis Profesional, México, ENEP-Acatlán, UNAM, 1986, pp. 111-112.

<sup>5</sup> Francisco González Díaz Lombardo, *Proyecciones y ensayos socio-políticos de México*, México, Ed. Botas, 1963.

este nuevo derecho— para dotarlos de las armas necesarias a fin de que sea en verdad posible, y no simplemente grotesca, su lucha por la vida, que introduce el dirigismo contractual y crea nuevos ordenes jurídicos: el Derecho Laboral, el Agrario, el de la Seguridad Social[...] así las cosas, las normas del Derecho Social se multiplican y abarcan gran diversidad de campos, al modo que es fuertemente expansiva y penetrante la preocupación que las genera, nutre e impregna el propósito tutelar que provoca la socialización del derecho”.<sup>6</sup>

De aquí que su misión no sea otra que proteger al débil y tutelar al desamparado. La distinción que tradicionalmente se hacía entre Derecho Público y Privado se ve en mucho alterada por la irrupción de lo social, que en tanto organizador de la sociedad se ve obligado a incursionar, consecuentemente, en el campo antes reservado al juego contractual y regido por el principio de autonomía de la voluntad, dando lugar a la aparición de una tercera categoría que ha dado en llamarse derecho mixto, por la clara penetración pública en los primitivos dominios del derecho privado”.<sup>7</sup>

## Contenidos materiales del Derecho Social

Son contenidos materiales del Derecho Social e integran su campo de acción:

- a) El Derecho del Trabajo, en cuanto a su aspecto sustantivo como procesal, así como colectivo, y relativo a las normas jurídicas que fijan las bases generales que deben regular las prestaciones individuales y colectivas de servicios, a efecto de asegurar a los trabajadores la vida, la salud, y un nivel decoroso de vida. El Derecho Colectivo de Trabajo es el que se refiere a la sindicación, contratación colectiva y la huelga, previstos por el Artículo 123 constitucional y sus Leyes Reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado “A” y relati-

<sup>6</sup> Citado por Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano*, pp. 392-393.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 394.

va a los trabajadores ordinarios y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B”, de tal manera que tenemos un derecho del trabajo ordinario y un derecho del trabajo burocrático.

- b) Derecho Agrario, en cuanto a su ámbito sustantivo como procesal y entendido como: “el conjunto de normas, la doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica, a la agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamiento de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación agraria”.<sup>8</sup> Previsto por el Artículo 27 Constitucional y sus reglamentarias: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- c) Derecho de la Seguridad Social, tanto ordinario como burocrático, y entendido como el conjunto de normas e instituciones que tienen por objeto garantizar y asegurar el bienestar colectivo.<sup>9</sup> El Derecho de la Seguridad Social se integra “por la regulación de todas aquellas estructuras creadas con el fin de conferir a los individuos y a sus familiares una protección jurídicamente garantizada en los supuestos de una necesidad bio-económica y también con la relación que se establece entre esas estructuras (instrumentos, organismos), el Estado, los beneficiarios y contribuyentes en general”.<sup>10</sup> Se fundamenta en los Apartados “A” y “B” del Artículo 123 constitucional y se regula por las Leyes del Seguro Social, Ley del ISSSTE, Ley del ISSFAM, Ley del SAR, Ley del Infonavit, entre otras.
- d) El Derecho de Protección al Consumidor, entendiendo como el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la defensa y protección de los consumidores y usuarios de servicios en el contexto

<sup>8</sup> Definición a juicio de Lucio Mendieta y Nuñez. Citada por Ignacio Carrillo Prieto, *Derecho Social, Las Humanidades en el Siglo XX*, tomo I, El derecho, pp. 174.

<sup>9</sup> Hugo Italo Morales, *Derecho de la seguridad social*, México, Ed. PAC.S.A. de C.V., sin fecha.

<sup>10</sup> Miguel Ángel Cordini, *Derecho de la seguridad social*. Argentina, EDUDEBA, 1966, pp. 7.

del sistema comercial vigente, y que tiene como base el derecho de la información, el derecho a la libre elección, el derecho a ser escuchado, el derecho al resarcimiento de los daños, el derecho de educación para el consumo, el derecho a un medio ambiente sano. El derecho a la organización de los consumidores tiene su fundamento en el Artículo 28, párrafo tercero de la Constitución y son reglamentarias la Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley de Competencia Económica, Código Penal del Distrito Federal y federal en toda la República (capítulos de los delitos contra la economía pública, Título decimocuarto).

- e) Derecho de protección a la salud, derivado del contenido del párrafo cuarto del Artículo 4º constitucional y que imperativamente establece el derecho de toda persona a la protección de la salud, garantizado por el Estado, y su ley reglamentaria es la Ley General de Salud, aun cuando son aplicables las leyes del Seguro Social, ISSSTE, ISSFAM, entre otros.
- f) Derecho de protección a la familia, la mujer y los menores, derivado también del párrafo segundo del Artículo 4º constitucional, en donde el varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y desarrollo de la familia; así como el último párrafo del citado artículo que señala: "Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental". La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas. Reglamentado por el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, el Código Civil del Distrito Federal, Ley Contra la Violencia Intrafamiliar del Distrito Federal, entre otros ordenamientos jurídicos.
- g) Derecho de acceso a la cultura y protección al patrimonio cultural de la Nación, regulado por el Artículo 3º, fracción II, inciso a) constitucional y regulado por la Ley del INBA y la Ley Federal sobre Monumentos Históricos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Corresponde su aplicación al Instituto Nacional de

Bellas Artes y la Secretaría de Educación Pública.

- h) Derecho a la vivienda digna y decorosa, establecido en el Artículo 4º, párrafo penúltimo, y se refiere al derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos para alcanzar tal objetivo. Y las reglamentarias son: Ley Federal de Vivienda, Ley del ISSFAM, Ley General de Sociedades Cooperativas, entre otras.
- i) Derecho a la educación, mismo que se desprende del contenido todo del Artículo 3º constitucional y que establece la educación gratuita, laica, democrática, nacionalista, obligatoria, y su reglamentaria es la Ley Federal de Educación, entre otras.

De este breve repaso señalamos las principales materias que dan contenido y forma al Derecho Social Mexicano.

### **Problemas y perspectivas del Derecho Social mexicano**

En mi opinión, el problema fundamental del Derecho Social Mexicano es su *involución legislativa*. ¿Qué queremos decir con ello? Que en la práctica y en contra de los postulados imperativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha venido realizando la expedición de una legislación que atenta contra el contenido del Constitucionalismo Social Mexicano y el Estado Social de Derecho, a efecto de desfigurar y privar de contenido al Derecho Social, por parte de un partido emanado de la Revolución Mexicana, que se dice institucional y que, en nombre de la Revolución, revierte las conquistas de la misma, pero que en esencia ataca a la revolución, aprovechándose de la mayoría hegemónica que había detentado en el Órgano Legislativo Federal.

Efectivamente, se reforma a la baja el Artículo 27 constitucional, ya que se cancela por decreto el reparto agrario y su consecuente reforma agraria; se permite la enajenación de la propiedad social de los ejidos y comunidades agrarias, así como su arrendamiento,





tado se realiza en contra de la opinión del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social y millones de trabajadores mexicanos y sus organizaciones, y con aprobación mayoritaria del Partido Revolucionario Institucional que aprobó sólo la Reforma, por lo que se trata de una reforma unilateral y perversa que atenta contra una de las más preciadas conquistas de la Revolución Mexicana.

venta y prescripción; se permite la participación de las sociedades mercantiles nacionales y extranjeras como detentadoras de la propiedad agrícola en explotación; se posibilita la reestructuración del latifundio, y en general se altera la estructura agraria emanada de la Revolución Mexicana, en cuanto a objetos, sujetos y normatividad agraria se refiere; se derogan las Leyes de Reforma Agraria, de Fomento Agropecuario, de Crédito Rural, de Seguro Agropecuario, de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, amén de que se violenta la autonomía del derecho agrario al establecer en su Artículo 2º, la aplicación supletoria de la Legislación Mercantil Federal en materia agraria, dando por sentado una de las contradicciones más absurdas e ilógicas del Derecho Mexicano, la Legislación Mercantil del Porfiriato de 1890, es decir la Legislación Agraria Revolucionaria; es por ello que afirmamos que existe una involución legislativa y un atentado al Derecho Social.

Asimismo, se reforma la Ley del Seguro Social y se establece una autentica privatización del Seguro Social; se atenta en contra de la seguridad social solidaria, humanista, integral, para dar pauta a una legislación en donde predomina el interés privado; se permite la intervención de nuevos sujetos con intereses mercantiles y de negocios en la instrumentación del Seguro Social mediante los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las Afores. Este aten-

Se abrogó la Ley General de Sociedades Cooperativas y se expidió una nueva en el año de 1994, en donde se le quita el carácter clasista a las sociedades cooperativas que siempre e históricamente habían sido empresas de trabajadores, según la conceptualización del cooperativismo clásico e histórico. Ahora se permite que cualquier persona, independientemente de su origen de clase, pueda formar parte de las cooperativas. Ello posibilita la falsificación del cooperativismo ya que incluso industriales o empresarios pueden formar parte de sociedades cooperativas o simularlas, para ampararse en sus beneficios y prerrogativas, dando por resultado la alteración de la esencia y naturaleza del cooperativismo en México.

Se abrogó la Ley Federal de Protección al Consumidor en perjuicio de los destinatarios. En efecto, con la reforma del 24 de diciembre de 1992, se restringió el concepto de consumidor, al considerar (en contra de lo que establecía la ley anterior) como consumidores únicamente a los destinatarios finales de los bienes y servicios, siempre que no tuvieran por objeto intermediación mercantil, dejando fuera de la protección al consumidor a millones de consumidores intermedios, pequeños y medianos comerciantes que son víctimas casi siempre de los grandes proveedores y prestadores de servicios. Se desapareció una nobilísima institución como lo era el Instituto Nacional del Consumidor. Sus funciones las asumió la

Procuraduría Federal del Consumidor, la cual tiene ahora la doble tarea de prevención y vigilancia y sanción. Además, desapareció la figura de la coadyuvancia de los consumidores organizados con la Procuraduría Federal del Consumidor que establecía el artículo 58 de la Ley de 1975. Se eliminaron las garantías procesales de los consumidores consignadas en el artículo 59, fracción VIII, inciso *h*) que establecía la improcedencia de las acciones civiles y mercantiles cuando estuviese pendiente de resolución alguno de los procedimientos establecidos en la ley. También se eliminó la protección jurídica contra los contratos de adhesión, prevista en los artículos 63 y 64 de la ley abrogada y su inscripción obligatoria ante el Registro Público de Contratos de Adhesión, así como la posibilidad de demandar la nulidad del contrato o cláusulas que contravengan dichas disposiciones. Finalmente, se eliminó la competencia de la Profeco en materia de arrendamiento inmobiliario del Distrito Federal, no obstante que se había planificado su generalización en toda la República.

En materia de arrendamiento inmobiliario habitacional se reformaron, en julio de 1993, diversas disposiciones del Código Civil del Distrito Federal, del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley del Notariado, para dar lugar a una legislación antiinquinaria que establece todas las prerrogativas jurídicas y procesales a favor de los arrendadores en evidente legislación promobiliaria. En efecto, se redujeron los términos procesales, se restringieron los medios de prueba (periciales verbigracia) y, en general, se atentó contra los derechos inquilinarios y la legislación proteccionista y tutelar del año de 1984, de tal suerte que se rompió con la tendencia continua de protección a los inquilinos que data desde el siglo pasado (Leyes de Reforma), continuada en 1928 y 1984, para dar lugar a una legislación que, aún ahora, sigue siendo repudiada y suspendida su aplicación como pone de manifiesto su impopularidad e ineficiencia. En efecto, primero se suspendió su vigencia hasta 1998 y ahora hasta el 2000. Una ley que no es vigente, no es eficaz. Igualmente se abrogó el Decreto de Prórroga de los Contratos de Arrendamiento de las Casas y Locales que se citan de 1948, esto es las llamadas rentas congeladas.

Finalmente, ahora se encuentra en proyecto y en la mira la reforma del Artículo 123 constitucional y de las Leyes Federales del Trabajo, con lo que se culminará un largo proceso de involución legislativa y atentatoria del Derecho Social Mexicano que contraría las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, adoptadas en 1917, y el proyecto nacional que bien podemos catalogar de Constitucionalismo Social y Estado Social de Derecho.

Ahora bien, resta señalar que también está en el Senado un proyecto de Ley de Cultura que desaparece al Instituto Nacional de Antropología e Historia, lo que implica un atentado contra la cultura porque desaparece a dos instituciones fundamentales de la vida y de la cultura nacional.

Por último, cabe mencionar que uno de los derechos sociales que más caracterizan al Estado Social de Derecho y el Derecho Social es el llamado el Derecho Económico y Social, garantizado por los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales que, conjuntamente con el 73 y el 131, encuadran lo que algunos autores han llamado el "capítulo económico de la constitución". En efecto, el citado artículo 25 establece, entre otros, los principios fundamentales de la rectoría económica del Estado y de economía mixta (conurrencia responsable de los sectores al desarrollo nacional); apoyo e impulso a los sectores social y privado de la economía; definición de los sectores (áreas estratégicas y prioritarias reservadas al Estado); planeación democrática del desarrollo nacional; prohibición de los monopolios; reforma agraria, que definían claramente el proyecto nacional al que se refiere el artículo 26 constitucional.

Sin embargo, la aplicación ortodoxa de la política neoliberal que pregona el Estado desde hace tres sexenios ha dado como resultado una abdicación de la rectoría económica del Estado para dejar la economía al libre juego de las fuerzas del mercado. Así, mediante su política de privatizaciones desmanteló al sector público (por medio de una amañada reforma al artículo 28 constitucional redefinió las áreas estratégicas y prioritarias para poder privatizar la petroquímica secundaria, y ahora pretende privatizar el sector eléctrico; aban-

donó al sector social a su suerte y casi extinción, privilegiando al sector privado; abrogó la Ley de Monopolios para establecer una Ley de Competencia Económica, que es una asimilación extralógica de la Legislación Federal Norteamericana; abrogó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en materia económica y canceló la reforma agraria). En general, lo anterior pone en evidencia la existencia de una verdadera involución legislativa, mediante la expedición de leyes que contrarían las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México y de su definición de Estado Social de Derecho, derivado del constitucionalismo social mexicano.

### Reflexiones finales

- a) La evolución histórica y social de las luchas libertarias del pueblo mexicano motivó para que en el Constituyente de Querétaro de 1917 se asumieran una serie de decisiones políticas fundamentales que perfilaron el proyecto nacional que estableció imperativamente nuestra Carta Magna, y que se ha definido como Estado Social, inaugurado por nuestro pueblo en el concierto internacional de las naciones.
- b) De dicho proyecto nacional que se desprende de nuestro Constitucionalismo Social se deriva una amplia gama de normas jurídicas que integran el Derecho Social Mexicano, profundamente humanista, tutelar y proteccionista de los sectores desvalidos y desprotegidos de la sociedad y con un fin último de justicia social.
- c) Es evidente la existencia de una verdadera ofensiva y atentado contra las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, incorporadas a la Constitución que tienden a desfigurar al Estado Social de Derecho y al Derecho Social Mexicano, y que se traduce en una auténtica involución legislativa.
- d) Resulta necesario e indispensable retomar el proyecto histórico de la nación mexicana que se desprende del Constitucionalismo Social de 1917 y se instrumenta en el Derecho Social Mexicano. Defender la Constitución, su proyecto nacional y el Estado Social de Derecho es defender y hacer la Revolución.



FOTO: MARÍA JOSÉ MÉNDEZ

# Estado y políticas de combate a la pobreza en México: algunas reflexiones para la comprensión de Progresa

Fabiola Zermeño N.\*  
Moisés Domínguez P.\*

*No obstante que la crisis financiera de 1982 sacó a flote el agotamiento de un modelo de desarrollo que había encarnado en el Estado de Bienestar en México, en términos de las políticas contra la pobreza, el modelo demostró capacidad para atenuar el crecimiento de la población pobre, incluso de aquella que hemos considerado histórica.*

## Estado neoliberal

A partir de 1982, comienzan a operarse en México políticas de ajuste estructural, impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que tienen como fin sustituir el modelo de Estado de Bienestar por uno llamado comúnmente neoliberal, que tiene como premisa fundamental el predominio del mercado en la definición de los procesos económicos e, incluso, políticos y sociales.

El efecto de las primeras políticas de ajuste estructural fue totalmente negativo para las condiciones de vida de la gente: la desregulación del mercado y las restricciones presupuestales se tradujeron en la baja paulatina de subsidios, el alza de tarifas, baja de calidad y abastecimiento de bienes y servicios, así como encarecimiento de servicios de uso general, anteriormente públicos, que se fueron privatizando paulatinamente.

El redimensionamiento del Estado que se impulsó desde entonces fue cercenando gradualmente las políticas de bienestar social de

corte universal, lo cual hizo que las clases medias y bajas vieran rápidamente deteriorada su calidad de vida. En resumen, la restricción estatal en los instrumentos para la provisión de bienes, servicios y subsidios, así como el paulatino retiro de la regulación del mercado, junto a fenómenos negativos colaterales a las políticas de ajuste, como inflación, desempleo, deterioro salarial y creciente concentración del ingreso y la riqueza, erosionaron grandes capas de las clases medias, engrosando con ello los de por sí amplios contingentes de pobres.<sup>1</sup>

No obstante que los primeros programas sociales para enfrentar los efectos devastadores del ajuste estructural, denominados compensatorios, comenzaron a perfilarse en otras partes del mundo subdesarrollado a mediados de la década de los ochenta (sobre todo a partir de recomendaciones casi impuestas por el Banco Mundial), en México el gobierno delamadrista no atinó a diseñar algún tipo de estrategia que enfrentara tales efectos, y mucho menos las condiciones de pobreza de los sectores que hemos denominado históricos ni de los que recién se incorporaban.

\* Asesores de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de diputados.

<sup>1</sup> Según las cifras del propio Hernández Laos, de 1981 a 1988 se pasó de un 48% de mexicanos en pobreza a un 60%, el cual representaba cerca de 50 millones de personas.



Este marasmo institucional sólo condujo al desmantelamiento de estrategias y programas, sin que diera oportunidad de replantearlos o hacer surgir unos nuevos. El costo social y político del mismo es una de las claves para entender, tanto el punto de quiebre del régimen político mexicano que significaron las elecciones presidenciales de 1988, como la pronta y aparatosa respuesta del sexenio salinista: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

El Pronasol se convirtió en la estrategia central del gobierno salinista para tratar de recuperar la legitimidad del régimen, darle sustentabilidad política a las reformas económicas que el modelo neoliberal demandaba y para atender los rezagos sociales heredados por la década perdida.<sup>2</sup>

Como señala Ilianna Y. Arroyo, Pronasol “no fue el único instrumento para aliviar la pobreza, había subsidios dirigidos a algunos bienes básicos, por ejemplo leche y tortilla —sobre todo para áreas urbanas— y políticas generales sectoriales, por ejemplo salud y educación) que también atendían la pobreza. Pero Pronasol incorporó bajo su ámbito la mayoría de las intervenciones antipobreza. En este sentido, el programa vino a ser un *paraguas organizativo* que coordinaba los esfuerzos antipobreza de los niveles federal, estatal y municipal”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En opinión de Denise Dresser, “El gobierno diseñó Pronasol para alcanzar tres conjuntos de objetivos: 1) Para adaptar los roles sociales tradicionales del Estado a las nuevas necesidades y redefinir los límites de su intervención en el contexto de la estrategia de reforma neoliberal; 2) Para disolver el potencial de descontento social a través de subsidios selectivos, mediatizando la movilización social, a través de la “co-participación”, y minar la fuerza de la izquierda de las fuerzas opositoras, estableciendo y afianzando amarres con los movimientos populares; 3) Para reestructurar local y regionalmente a las elites priistas bajo un creciente grado de control centralizado. En suma, al engrasar las ruedas del tren neoliberal y al colocarse bajo vías sobre las cuales avanzaría, Pronasol permitió mejorar la sustentabilidad política”. Véase *Neopopulist solutions to neoliberal problems: Mexico's National Solitarity Program*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1991, pp. 1-2.

<sup>3</sup> Ilianna Y. Arroyo, *The changing anti-poverty agenda: What can the mexican case tell us?*, Tesis de maestría en Estudios del Desarrollo, Inglaterra, Universidad de Sussex, 1998, pp. 26-27.

Este programa resultó el primero en su tipo en México, ya propio del modelo neoliberal. Adapta a la realidad del país elementos, tanto de los primeros programas compensatorios implementados en otras partes del mundo a mediados de los ochenta, como de las políticas de lo que se ha dado en llamar *Nueva Agenda de la Pobreza*, ambos condensados en las políticas sociales que impulsó desde entonces el Banco Mundial.<sup>4</sup> Algunos de los rasgos de sus políticas y programas fueron: la participación activa de los beneficiarios en el proceso de implementación; la gestión descentralizada, la promoción del crecimiento en las propias regiones marginadas, la inversión en capital humano y el impulso a la infraestructura social y los programas productivos.

A lo largo del sexenio 1988-1994, Pronasol desarrolló programas de bienestar social, de apoyo a la producción y de desarrollo regional, tanto a sectores pobres y en extremo pobres, como a sectores de clase media baja, tanto urbanos, como rurales, bajo criterios de selección muy diversos que iban desde la zona geográfica en la que vivían los beneficiarios hasta por el tipo de condición de vulnerabilidad que vivía el jubilado, el niño, etcétera, a los cuales se sumaban los de carácter político.

La relación característica entre la política social y el Pronasol consistió en que éste cohabitó con una serie de políticas de bienestar social que eran resabios del antiguo modelo, como los subsidios dirigidos al consumo que paulatinamente iban siendo reducidos sin que el propio programa los cubriera bajo otra estrategia, lo cual le permitió extender sus beneficios a sectores que no eran reconocidos por el propio gobierno como pobres.

## La política actual de combate a la pobreza

En agosto de 1997, comenzó a operar lo que vendría a ser el programa de combate a la pobreza de la administración del presidente Ernesto Zedillo: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Curiosamente,

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 17-18 - 29.

es hasta febrero de 1998 cuando el gobierno da a conocer su Programa Nacional de Superación de la Pobreza 1995-2000, en el cual se enmarca justamente el propio Progresista. Antes de esto, la política social zedillista se había conducido con vicios del sexenio anterior, básicamente instrumentados a través de una serie de programas de atención a la pobreza descoordinados y aislados, heredados del Pronasol.

Este evidente retraso y falta de oportunidad se debió, no sólo a los intentos fracasados de programas previos como *Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia*, el cual fue piloteado sin éxito en algunas entidades del país, sino también al lento proceso de ruptura con el presidente anterior que emprendió Ernesto Zedillo, en el ámbito de la política social.<sup>5</sup>

En este apartado analizaremos algunas de las principales características del Progresista que, además de ser el programa social central del presente sexenio, es expresión de la instrumentación de una nueva etapa en materia de política social que impulsa el Estado mexicano. Con este programa, el gobierno actual crea una estrategia distintiva y una visión propia del combate a la pobreza, con un programa estrella que planea llegar, poco a poco, a los 26 millones de pobres extremos que ha contabilizado el gobierno.

## Subsidios y focalización

Uno de los elementos centrales de la estrategia de combate a la pobreza del sexenio actual radica en el acotamiento de las responsabilidades del Estado a la pobreza extrema, dejando de lado a los sectores en pobreza moderada. Esto no implica únicamente que Progresista, a diferencia de Pronasol, llegue sólo a las familias en pobreza extrema dentro de

<sup>5</sup> La ruptura con su antecesor comenzó con la desaparición pública de todo vestigio de lo que fue Solidaridad, continuó con el *achicamiento* de los principios y operatividad de la Sedesol y se concretó con el cambio de eje que significó el surgimiento de Progresista; este programa se enmarcó en la Sedesol, pero en los hechos depende directamente del presidente de la República.

las comunidades con alto grado de marginación, sino que se trata, también, de una estrategia global de acotamiento del campo de acción del Estado sólo a la población en condición de pobreza extrema, creando programas específicos y concentrando los recursos en esa dirección. Muestra de ello es que, a partir de 1997, cambia el lenguaje oficial, y en lugar de señalar la responsabilidad pública en el combate a la pobreza se habla de la responsabilidad con la pobreza extrema.

Esta orientación de la política obedece, no sólo a escasez de recursos públicos, o a las políticas de austeridad presupuestal y redimensionamiento del Estado, sino que tiene que ver con la convicción de que el actual modelo de crecimiento económico propiciará las condiciones necesarias para el desarrollo social y, por consiguiente, permitirá que la franja de población que vive en situación de pobreza moderada transite de esa condición a una mejor posición socioeconómica, y reciba todas las bondades del sistema. Bajo esta lógica, no se considera necesaria una estrategia estatal destinada a apoyar con programas específicos a las personas que viven en situación de pobreza moderada.

Como una necesidad para la instrumentación de esta política destinada exclusivamente a la pobreza extrema, se transforma la focalización para adecuarla a la nueva estrategia, y se le ubica como la herramienta ideal para que los apoyos públicos lleguen únicamente a la población que se ha designado como objetivo; personas (no comunidades) en condición de pobreza extrema que habitan prioritariamente las zonas rurales.

La focalización que se ha implementado en este sexenio, se ha dado en dos etapas: en un primer momento, a través del acotamiento territorial de la pobreza extrema en regiones definidas como prioritarias (alta marginalidad), que son básicamente rurales. En un segundo momento, seleccionando dentro de ese universo previamente acotado a familias consideradas de acuerdo a una serie de criterios, como en pobreza extrema.

Esto ha implicado, por un lado, que importantes zonas del país se hayan dejado fuera de los apoyos estatales por no conside-



FOTO: ESFERA

rarse zonas prioritarias, sobre todo zonas urbanas, aun cuando en ellas también vive gente en condición de pobreza. Por otro, que se dejen sin apoyo familias pobres que, viviendo en zonas prioritarias, no son seleccionadas.

La focalización que se aplica en nuestro país ha priorizado las áreas rurales por encima de las urbanas por considerar que la disponibilidad de servicios públicos —agua potable, alcantarillado, drenaje, transporte, alumbrado, escuelas, hospitales, etcétera— hace menos pobres a los sectores urbanos. Sin embargo, en esta consideración se minimiza el hecho de que aun con todos estos servicios la pobreza urbana existe, y ahora es más vulnerable con la disminución de los subsidios de corte universal y con los recortes tan importantes que el gobierno ha efectuado en programas sociales netamente urbanos.

La implementación de esta focalización se ha dado en un contexto de continuo retroceso en programas sociales destinados a población urbana en condición de pobreza moderada. En los últimos tres años, Fonhapo, programas de vivienda de la Sedesol, el ISSSTE y el IMSS, Liconsa, Fidelist, entre otros, han disminuido sus recursos y alcances con el objetivo de concentrar los esfuerzos en programas destinados

exclusivamente a la población en pobreza extrema de las zonas rurales (básicamente a través del Progresá). Aquí es necesario señalar que el Progresá contempla beneficiar sólo a comunidades rurales con menos de cinco mil habitantes, lo cual tácitamente excluye a cualquier ciudad, incluso pequeña.

La estrategia consiste en beneficiar a la pobreza moderada exclusivamente, con los programas de política social amplia (educación, salud, seguridad social) y restringir los apoyos específicos (dirigidos) para la pobreza extrema. Asumir esta estrategia implica dos cosas: en primer término, que el mercado por sí solo es capaz de generar los equilibrios suficientes para permitir el desarrollo de la población que vive en condición de pobreza moderada y, por tanto, el Estado no debe diseñar y aplicar programas sociales específicos para este amplio sector de la población, y, en segundo término, utilizar a los programas sociales únicamente como contenedores sociales justamente donde la población miserable puede representar un verdadero foco de rebelión social.

Uno de los resultados predecibles de esta situación es que los pobres moderados y los urbanos en poco tiempo pasen a formar

parte de la pobreza extrema. Esto en contrasentido de lo que supone el discurso de la elite tecnócrata, pues el modelo actual en lugar de propiciar el desarrollo y la equidad social fomenta la exclusión e inequidad, lo cual se puede constatar con los resultados de la Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares de 1996 (ENIGH-96), del INEGI.

Esto es así justamente porque el modelo económico se basa en la concentración del ingreso y la riqueza en un grupo reducido de grandes empresarios, lo cual les permite subsistir y competir dentro de la globalización económica y financiera. Es decir, que la generación de pobreza no es un efecto exógeno y no previsto del modelo, sino, por el contrario, un resultado lógico, producto de las mismas bases que lo sustentan.

Es importante señalar que la aplicación de este esquema de apoyo directo, exclusivo para la pobreza extrema, coincide ampliamente con las recomendaciones del Banco Mundial, y forma parte de la segunda generación de las políticas de Ajuste Estructural, aplicadas desde los ochenta, que surgieron justamente para hacer frente a los efectos devastadores que trajeron consigo estas políticas. Esta segunda generación derivó de recomendaciones que en materia de política social hizo dicha agencia internacional, que, como vimos párrafos atrás, inicialmente se encuadraron en programas compensatorios, y hoy en día son toda una serie de políticas que encuadran con el modelo de desarrollo económico neoliberal.

Esta visión parte de la supuesta existencia de dos tipos de pobres, los *crónicos* y los *transitorios*, y para cada uno de ellos deben aplicarse políticas y subsidios específicos. Para los primeros sugieren construir redes de seguridad que les permitan la subsistencia (programas asistenciales que les permitan sobrevivir aun en condición de miseria), y suponen que los segundos saldrán de su situación de pobreza a través de los beneficios del crecimiento (derrama económica), por lo cual no es necesario aplicar programas específicos.<sup>6</sup>

Esta segunda generación de políticas tie-

<sup>6</sup> Estos conceptos se encuentran señalados en el documento del Banco Mundial, *La larga marcha*, 1998.

ne también la intensión de “no cometer errores”: no incluir en los programas y subsidios a quien “no lo necesita”, no excluir a quien lo necesita, y que no sea más caro el proceso de identificación del beneficiario que el otorgamiento de subsidios universales. Esta intensión se materializa en la focalización a nivel de hogares que se instrumenta fielmente en el Progresá.

La focalización no es una estrategia exclusiva de este sexenio, desde gobiernos anteriores se hacía a través de programas sociales como Fidelist y Diconsa, que apoyaban únicamente a ciertas familias que cumplían una serie de requisitos preestablecidos; sin embargo, un distintivo central de su aplicación en este sexenio es que se ubica como *el* instrumento de aplicación de subsidios para el combate a la pobreza, y no como un instrumento más en esta responsabilidad del Estado. En este sentido, se han abandonado programas universales y se ha priorizado la focalización como el único y mejor mecanismo para destinar recursos públicos a los pobres.

Este sexenio se ha caracterizado por ahondar en la focalización a nivel de hogares como elemento básico en la organización de programas sociales. Progresá es un programa focalizado en cuanto a la definición de los beneficiarios; esto es, que se ha diseñado para beneficiar sólo a ciertos hogares que cumplen con los requisitos que el mismo Progresá establece. Al respecto, en un documento oficial del mismo programa se señala: “Para asegurar la adecuada utilización de los recursos del Progresá es *imperativo* que se orienten eficazmente a los hogares en pobreza extrema en las regiones marginadas del país[...] para asegurar una clara focalización de sus acciones, el programa descansa en criterios rigurosos y objetivos para la identificación de las regiones prioritarias y de las familias participantes”.<sup>7</sup>

Como se desprende de la cita anterior, los elementos centrales de la concepción gubernamental de focalización son tres: 1) es la única vía que asegura la correcta utilización de los recursos, por lo tanto, cualquier recurso

<sup>7</sup> Progresá, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Poder Ejecutivo Federal, 1997, subrayado nuestro.



público que llegue a la población no seleccionada (aunque sea pobre) tiene un uso incorrecto; 2) los beneficios no se seleccionan para apoyar a todo los individuos de las comunidades establecidas, sino para familias en pobreza extrema *seleccionadas*, dentro de esas comunidades y 3) para *seleccionar* a esas familias se tiene que efectuar un riguroso proceso de identificación.

Este principio focalizador no se encuentra únicamente en el programa central de combate a la pobreza, también se refleja en la estrategia de sustitución de subsidios generalizados por subsidios dirigidos exclusivamente a la población en condición de pobreza extrema. Desde de 1999, se ha intensificado la estrategia señalada al eliminar el subsidio generalizado a la tortilla y sustituirlo por un subsidio dirigido con apoyos a familias previamente seleccionadas.

Según cifras oficiales,<sup>8</sup> en 1997 el monto global de subsidios alimentarios focalizados ascendía a 6,683 millones de pesos,<sup>9</sup> mientras que los generalizados ascendían a 5,796 millones. Para 1999, los subsidios generalizados ascienden a 688 mil pesos, mientras que los focalizados a 12,565.9 millones de pesos. En montos globales, esto implica que los subsidios alimentarios totales, aumentan sólo 774 mil pesos (7%). Esto nos permite concluir dos cosas: 1) el gobierno esta efectuando una drástica reestructuración en el sentido de los subsidios, dando prioridad fuertemente a los subsidios focalizados, a costa de la disminución (casi eliminación) de los universales y 2) el monto total de subsidios alimentarios prácticamente no aumenta.

Sin embargo, aquí vale la pena hacer algunas consideraciones:

a) De los subsidios focalizados no todos están aumentando. Los que lo están haciendo son los dirigidos específicamente a la pobreza rural, mientras que los destinados a la pobreza urbana están disminuyendo dramá-

<sup>8</sup> Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, Poder Ejecutivo Federal.

<sup>9</sup> Incluye Progresá, Licónsa, Fidelist, los subsidios alimentarios del INI, y los programas de desayunos escolares del DIF.

ticamente. El conjunto de subsidios alimentarios urbanos dirigidos sin contar Progresá, representa 4,851 millones de pesos en 1999, 15% menos que en 1998, y 27% menos que en 1997.

b) Para 1999, se considera que dentro de los subsidios focalizados entra el Progresá con sus tres vertientes. Es este programa focalizado en el que en realidad está aumentando sus recursos y marca la tendencia ascendente de los subsidios focalizados (para 1999 Progresá representa 61% de los subsidios focalizados).

El Estado ha reservado como subsidios generalizados a las acciones amplias de política social, como educación y salud, y ha mantenido, aunque con modificaciones sustanciales, los subsidios a sectores de población de bajos ingresos, insertos en el mercado laboral, como los otorgados por la vía tributaria (a través del crédito al salario para los trabajadores) y por la vía de la seguridad social. El resto de subsidios generalizados ha desaparecido para ser sustituidos por apoyos dirigidos.

Resumiendo estos elementos, podemos destacar tres aspectos fundamentales en la estrategia focalizadora del llamado combate a la pobreza: 1) La marcada prioridad a la atención a zonas rurales; 2) el no incremento en el monto total de subsidios y 3) la centralización de los subsidios en el Progresá.

Sin embargo, a pesar del determinismo oficial de considerar a la focalización a nivel de hogares como la única vía adecuada de optimización de recursos y esfuerzos, lo cierto es que a nivel mundial no hay consenso en esta afirmación, e incluso existen importantes evidencias de que esta tendencia debe ser, por lo menos, revisada:

*Cuando se pone en práctica la focalización del gasto, éste muestra varias fallas: a) omite a muchos de los pobres porque no se presentan o cumplen el criterio de focalización [...]; b) Los que "no merecen" el servicio logran en todo caso evitar la exclusión pretendida [...]; c) Los pobres no se benefician de mayores recursos por persona como sugieren los proponentes del gasto focalizado. Sin excepciones, los esquemas que reemplazan*

*los subsidios generalizados con subsidios focalizados reducen el gasto total, y es típico que disminuyan los beneficios por beneficiario; d) Los subsidios generales bien diseñados son preferibles, comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida. Aun cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llega a quienes están por encima de la línea de pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres. Además, los beneficios recibidos por quienes no lo merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva adicional.*<sup>10</sup>

Uno de los factores importantes por los cuales México asume la focalización como un mecanismo sin igual para lograr la eficiencia en el uso de recursos no es sólo la recomendación del Banco Mundial, sino también la fuerte convicción por parte de la clase gobernante de que éste es el mejor camino. No sólo en los documentos oficiales del Progreso se observa esta convicción, el mismo subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Santiago Levy, señala: [...]“el Gobierno Federal cuenta ya con instrumentos para realizar transferencias dirigidas, tanto a favor de los hogares en pobreza extrema (Progresá) como a favor de los trabajadores[...]. Estos mecanismos permiten otorgar transferencias directas de ingreso, sustancialmente mayores a las recibidas por los hogares pro medio del subsidio generalizado a la tortilla”.<sup>11</sup>

Sin embargo, además de los cuestionamientos resaltados con anterioridad, existen otras razones de duda respecto a la conveniencia de asumir este tipo de estrategia en México como la única vía para el combate a la pobreza. Una de ellas es la cantidad de pobres que existen en nuestro país: según cifras oficiales, existen 40 millones de personas en condición de pobreza,<sup>12</sup> y según cifras no oficiales, pero más apegadas a la realidad, la cantidad

de pobres rebasa ya los 70 millones de personas,<sup>13</sup> y en este caso la cantidad se convierte en un elemento central a la hora de evaluar políticas, pues en un país en donde mínimo 40% de la población es pobre la focalización no parece ser el único instrumento capaz de hacer eficientes los recursos, y menos el más adecuado para ayudar a que los pobres superen esa condición.

Con esto, primero, se corre el riesgo de excluir de los apoyos a un número considerable de pobres y, ante la cada vez mayor ausencia de subsidios generalizados, se les deja en la total desprotección, lo que tácitamente implica el abandono estatal de su responsabilidad con la pobreza y el acotamiento de su campo de acción exclusivamente a cierta población seleccionada. Segundo, resulta demasiado costoso identificar a los pobres cuando se trata de, mínimo, 40% de la población. Tercero, ningún programa focalizado llegará a toda la población necesitada y suplirá con éxito la desaparición de los subsidios generalizados. Cuarto, este proceso de identificación y exclusión genera división y rivalidad entre los pobres. Y quinto, al centrar la estrategia en la focalización, se da una salida individualizada al problema de la pobreza y se dejan de lado los mecanismos comunitarios y colectivos.

Un ejemplo claro del cuarto punto se da con frecuencia en las comunidades en donde entra Progresá, pues estamos hablando de comunidades con niveles altos de marginación en donde la diferencia socio-económica que existe entre un seleccionado y un no seleccionado es muy sutil, en algunos casos imperceptible.

Otro de los elementos principales de la actual política de combate a la pobreza es el tránsito de la provisión directa de bienes y servicios —sobre todo alimentarios, por parte de autoridades públicas en el llamado Estado de Bienestar— a los subsidios a la demanda para familias específicas (apoyos monetarios directos).

Este tránsito se observa claramente en la sustitución de programas sociales, como

<sup>10</sup> Stewart Frances, “La Insuficiencia crónica del Ajuste”, en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin, *Todos Entran*, Bogotá, UNICEF-Santillana, 1998.

<sup>11</sup> Santiago Levy, “Subsidios y Política Social”, *Examen*, núm. 110, diciembre de 1998.

<sup>12</sup> Sedesol.

<sup>13</sup> Julio Boltvinik, del Colegio de México, estima, de acuerdo con los resultados de la ENIGH de 1996, que los pobres suman 72 millones. Conferencia impartida en la Cámara de Diputados, para la Comisión de Desarrollo Social, mayo de 1999.

Pronasol y Diconsa por el Progresá, que transfiriere ingresos directos al individuo como un subsidio monetario para apoyar la demanda de los beneficiarios.

Esta política gubernamental implica incrementar los apoyos para cada una de las familias beneficiadas, pues los ingresos monetarios que reciben por esta vía son mayores al subsidio que recibirían de mantenerse el esquema anterior; pero al mismo tiempo y en contraposición, disminuye el universo de familias beneficiadas, lo cual deja fuera a un amplio sector de la población que siendo pobre no es beneficiario de apoyos directos.

Esto no quiere decir que el Estado deje de canalizar subsidios en forma de bienes y servicios públicos para toda la población, e incluso algunos específicamente dirigidos a personas en pobreza extrema; lo que está sucediendo es la creación de nuevos programas que otorgan apoyos monetarios directos a familias seleccionadas y que son a los que el Gobierno Federal está dando mayores recursos y prioridad e, incluso, sustituyendo a otros programas del esquema anterior.

La adopción de este esquema de dotación monetaria directa tiene varias implicaciones:

- a) La transferencia monetaria directa implica necesariamente una estrategia de apoyo individualizada, dirigida exclusivamente a la familia beneficiada, y cuya repercusión al resto de la sociedad sólo puede ser indirecta mediante la derrama económica generada por el incremento en la demanda;
- b) no se garantiza el cumplimiento en el fin último del subsidio otorgado, pues no hay trabajo social que acompañe la entrega de recursos y garantice un uso de los mismos acorde con los objetivos esperados. Por ejemplo, no hay certeza de que los recursos económicos que se otorgan para la compra de alimentos efectivamente se utilicen para tal fin;
- c) en el caso del Progresá, este esquema ha tenido algunos inconvenientes, pues no en todos los casos existe el abasto suficiente de productos que puedan ser ad-

quiridos con los recursos recibidos, lo cual podría ocasionar procesos inflacionarios en las regiones beneficiarias. Otro efecto observado ha sido que la esperada derrama económica no se ha registrado en las comunidades marginadas, sino en los centros regionales, por lo que no se ha cumplido con uno de los objetivos planteados: generar un impulso en las comunidades con mayor índice de marginación a través de la derrama económica generada con los recursos erogados.

Esta estrategia de acción fuertemente impulsada en el presente sexenio implícitamente reconoce al ingreso familiar como el elemento determinante de la pobreza, por lo que asume, como la mejor vía para combatirla, el apoyo monetario directo por parte del Estado. Sin embargo, a la par se abandonan los esquemas de apoyos productivos, que podrían representar una fuente de ingresos a largo plazo. La vía de apoyos monetarios directos finalmente depende de la voluntad estatal y propicia una actitud pasiva por parte de quien recibe el beneficio, y paternalista por parte de quien lo otorga.

## Participación social

Otro rasgo distintivo en la política de combate a la pobreza del presente sexenio es el viraje en el esquema de la participación social dentro de los programas sociales, básicamente el que se impulsa en el Progresá con respecto del que se impulsó en el Pronasol.

El Progresá se basa en un esquema que fomenta la salida individual e individualista de la pobreza, anulando la acción colectiva como mecanismo para superarla. Los beneficiarios no participan colectivamente en ningún tipo de definición del uso de los recursos destinados al programa,<sup>14</sup> así como tampoco se requiere ningún tipo de interacción entre los mismos beneficiarios. El papel de éstas en este esquema es totalmente pasivo.

El Estado reparte cheques a los beneficiarios quienes están obligados a cumplir con

<sup>14</sup> Como sí lo hacían en el caso de Pronasol, definiendo conjuntamente a qué tipo de servicio se iban a destinar los recursos erogados.

una serie de requisitos insoslayables para poder recibir el subsidio, los cuales son establecidos desde el gobierno, bajo una lógica totalmente paternalista en la que los funcionarios públicos deciden lo que deben hacer los indigentes para salir de la pobreza, y a estos sólo les queda cumplir ordenes so pena de perder el subsidio. Este hecho constituye un acto de poder que fomenta y profundiza la ya de por sí intensa marginación social y política de los pobres.

Bajo este esquema, es perfectamente factible que cada beneficiario reciba su apoyo y en el transcurso de tres años ni siquiera conozca al resto de beneficiarios de su comunidad ni se entere del uso que cada quien hace del subsidio recibido. El involucramiento de cada persona con el conjunto de la comunidad no es ni necesario ni deseable en este esquema de acción.

Como hemos señalado en otro lado, este esquema no permite canalizar la participación social hacia la superación de las causas de la pobreza, sino apunta a la confección de una forma de control social sólo benéfico para el Estado: "en principio, para ser beneficiario de los apoyos, el indigente tiene que probar que lo es, lo cual es una condición que pone en cuestión lo inalienable de los derechos sociales en nuestro país. En segundo lugar, la posibilidad de disfrutar de los beneficios está dada por su asistencia *obligatoria* a los centros de salud, así como a mantener a los hijos en la escuela. En una sociedad como la mexicana, donde los pobres han sido los más vulnerables ante el control y manipulación de todo tipo (electoral, natal, etcétera) que se ejerce desde el poder, un esquema de atención que obliga al beneficiario a cumplir determinados requisitos, so pena de quedar excluido, hace más frágiles a aquellos de por sí vulnerables grupos sociales".<sup>15</sup>

Un ejemplo más de esta lógica radica en la decisión de entregar los recursos a las madres de familia, en lugar de a los padres. Sin importar las condiciones sociales o culturales de cada comunidad, y sin importar la opinión de los beneficiarios, el gobierno decide, de una manera totalmente vertical, que la mujer es quien debe de recibir el dinero porque, suponen, así se fomenta, por un lado, el

buen uso de los recursos y, por otro, mejores condiciones de igualdad entre géneros. Ante un problema histórico, social y cultural de marginación y abuso a las mujeres, el gobierno responde (tal vez ingenuamente) con una orden unilateral, generalizada, vertical e impositiva, que pone en una situación aun más vulnerable a las mujeres de cada comunidad.

Estamos ciertos de la necesidad de efectuar acciones de reivindicación y empoderamiento de las mujeres que impacten en sus condiciones familiares y de vida, pero el camino es mucho más complejo que entregar un cheque mensual de noventa pesos. Pasa por construir realmente estrategias integrales de acción y, sobre todo, entender que es una labor conjunta entre Estado y sociedad, y que es un proceso dinámico y de interacción social y no una decisión exógena que se dicta y todos acatan.

La idea de canalizar, bajo un solo esquema y programa, los subsidios alimentarios que antes lo hacían a través de una gama de programas anula la riqueza de estrategias que había desarrollado el Estado mexicano para hacer frente a problemas y grupos específicos de la población marginada. Un solo tipo de acción no puede atender la variedad de problemas relacionados con la pobreza, y, por consiguiente, no puede constituir una solución posible.

La lógica implícita del Progreso, de que un cheque mensual es suficiente para superar la pobreza, es muy pobre, ya que es un fenómeno social, multidimensional y multifactorial, que no puede ser superada con acciones unilaterales y únicas. Ejemplo de ello es que las especificidades de la pobreza en relación con la región geográfica en donde se encuentre no son atendidas en el Progreso. Los requisitos son los mismos para todas las comunidades, así sean costera, serranas, semiurbanas, rurales o rancherías; sean comunidades indígenas o no. La ausencia de participación social es la misma y los subsidios también son iguales.

En un programa federal de acción nacional, como lo es el Progreso, la participación social pudiera ser justo el elemento que marcará las necesidades diferenciadas en cada caso y los procesos específicos que pudieran ayudar, desde la acción colectiva, a mejorar las condiciones de vida de la población marginada.

<sup>15</sup> Moisés Domínguez, "Progreso: para controlar a los pobres" *Memoria*, núm. 110, abril de 1998, p. 13.



# Ricos y pobres en México, 1984 a 1996. Evolución y causas de la desigualdad y de la pobreza en México

Genaro Aguilar Gutiérrez\*

*Estos resultados permiten sostener que la relación entre desarrollo económico (medido por el ingreso per cápita) y desigualdad en la distribución del ingreso es muy compleja y no puede ser revelada a partir de la comparación entre nivel de ingreso per cápita e índices agregados de desigualdad.*

## Introducción

**T**oda la controversia acerca de las características de la distribución del ingreso y del número de pobres en México comenzó con la divulgación de los datos *individuales* (registros persona a persona) de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1984, 1989, 1992, 1994 y, recientemente, 1996; lo que permitió, por primera vez, la comparación de los perfiles de ingreso entre 1984 y 1996, constatándose—sin subestimar los índices de Gini, de Theil, de Foster, Greer y Thorbecke y de Sen y, por lo tanto, sin estimaciones artificiales—que ocurrió un aumento importante en la desigualdad y la pobreza. Aunque estos resultados son un indicador claro de la falla del modelo mexicano de integración económica a los circuitos comerciales y financieros internacionales, que se adoptó después de 1985, algunas interpretaciones peregrinas han sugerido que el aumento de la desigualdad y de la pobreza no sería sólo una consecuencia imprevisible e indeseable de la políti-

ca económica de este periodo, sino un *objetivo premeditado del gobierno*. Esta interpretación tiene como corolario la idea de que la concentración del ingreso es necesaria para garantizar el éxito del modelo económico puesto en marcha a partir de la década pasada. En otras palabras, según esta línea de argumentación, sólo la mayor concentración del ingreso permitiría al país alcanzar el nivel de acumulación de capital necesario para la aceleración y sustentación del posterior crecimiento económico. Éste sería el efecto positivo desde el ángulo de la oferta. Por otro lado, la mayor concentración sería también benéfica por el impacto positivo que tendría en términos de demanda de bienes durables.

Es importante tener en mente que para esos críticos la corrección de las distorsiones sólo sería posible con el total abandono del actual modelo, todas las soluciones convergiendo para la eventual reestatización de la economía cuyas consecuencias políticas son fáciles de anticipar.

Así, el problema de la distribución del ingreso y del combate a la pobreza se está transformando en un elemento polarizador de todas las críticas dirigidas a la política económica implementada a partir de, aproximada-

\* Doctor en Ciencias Eómicas por la *Universidade Estadual de Campinas, Sao Paulo, Brasil*. Subdirector de investigación del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional.

mente, 1985, sin faltar las visiones apocalípticas que ven, en el aumento de la desigualdad y la pobreza, una señal del fin ya próximo del capitalismo mexicano.

En este trabajo eliminaremos la visión catastrófica presentada anteriormente, misma que no tiene ningún soporte en términos de la teoría económica, de la economía política, de la evidencia empírica y, principalmente, del sentido común.

Consideremos, por ejemplo, el argumento de que la concentración del ingreso era necesaria para garantizar el éxito del modelo económico actual a través de la expansión adecuada de la demanda de bienes durables. Aquí, la falacia consiste en intentar identificar los problemas de desarrollo con problemas de insuficiencia de *demanda* agregada, en una aplicación abusiva del modelo keynesiano. El desarrollo económico es fundamentalmente un problema de *oferta*, de aumento de la capacidad productiva. En el caso de las inversiones privadas, que son esencialmente endógenas, la decisión de expandir la producción depende de muchas variables, entre las cuales figura, ciertamente, con papel destacado, la expectativa futura en cuanto al comportamiento de la demanda. Este comportamiento es, no obstante, indicado por el mercado a través de la variación (en este caso aumento) de los precios relativos, lo que torna lucrativo invertir en una determinada rama de actividad. Por lo tanto, la decisión de invertir ya presupone la consideración implícita de que la demanda deberá aumentar adecuadamente. En los países de nivel medio de desarrollo existen innumerables oportunidades lucrativas de inversión, lo que equivale a decir actividades con enorme mercado potencial. La verdadera limitación está en las dificultades de *financiar* esa expansión en función de la desorganización del mercado de capitales (es preferible hablar de *desorganización* que de *insuficiencia*, porque la experiencia mexicana ha demostrado la existencia de una enorme reserva aún inexplorada de ahorro personal). La mayor evidencia acerca de este hecho es la alta rentabilidad de las inversiones en capital físico en estos países en relación con las economías desarrolladas, lo que explica, en parte, la dirección del flujo de capitales internacionales.

En el caso mexicano, la demanda por bienes durables no ha sufrido ningún aumento significativo en las últimas dos décadas, la inversión productiva ha registrado, en el mismo periodo, tasas decrecientes. Esto permite concluir que el argumento de la demanda agregada y del ahorro no son absolutamente suficientes para intentar justificar el aumento observado de la desigualdad como objetivo deliberado de política económica.

En los siguientes apartados mostraremos, primero, los aumentos registrados en la desigualdad y la pobreza en México entre 1984 y 1996, proporcionando, por vez primera, un análisis regional y estatal. A continuación realizaremos una aproximación a las causas de la desigualdad, basándonos, para ello, en los resultados de un modelo econométrico en el que el nivel de ingreso es explicado, tanto por las características estructurales de la economía, como por las socioeconómicas de los receptores de ingreso. En la segunda parte, es presentada la distribución del ingreso individual y, alternativamente, la distribución del ingreso familiar per capita para fundamentar la idea de que es importante tomar en cuenta las múltiples transferencias de ingreso que se procesan al interior de la unidad familiar cuando se estudian los niveles de bienestar y pobreza, hecho ignorado hasta ahora en los estudios de esta naturaleza en México. La tercera sección es un análisis del comportamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre 1984 y 1996, mostrando algunas diferencias regionales y sectoriales consideradas relevantes. En la cuarta parte, es presentado el modelo de regresión lineal múltiple empleado para estimar el impacto de algunas variables socioeconómicas relevantes sobre el ingreso y la pobreza de los individuos. La última sección muestra las principales conclusiones del estudio.

### **Individuos pobres en familias ricas?**

Para analizar la distribución es necesario seleccionar, bajo ciertos criterios, el universo de investigación. Considerar como objeto de análisis a los individuos aislados, por ejemplo, significa hacer abstracción de las múltiples trans-

ferencias de ingreso monetarias y, principalmente, no monetarias (tales como alimentación, habitación, vestuario, y salud) que se procesan *dentro* de la unidad familiar y tratar a los individuos como unidades independientes.

El cuadro 1 muestra la distribución del ingreso entre la población económicamente activa en México, incluyendo sólo a los individuos con algún tipo de ingreso positivo en 1996 (y, excluyendo los 6 mayores ingresos, con la finalidad de no sesgar los promedios regionales y el nacional). La primera columna muestra los diferentes estratos de población, ordenados conforme valores descendientes de ingreso. Así, el 1% superior se refiere al 1% de la población con ingreso más elevado; el 5% comprende a los 5% con ingreso más elevado, inclusive el 1% superior. Enseguida tenemos la distribución por décimos de la población económicamente activa, comenzando, también, por los 10% más ricos y terminando con los 10% más pobres.

En el cuadro 1 se puede observar el porcentaje de ingreso que corresponde a cada uno de los diferentes estratos de la población. La segunda columna muestra los porcentajes de ingreso correspondientes a cada grupo. La tercera y cuarta muestran, respectivamente, valores acumulados de los ingresos más altos hasta los más bajos y viceversa. La quinta y sexta columnas muestran, respectivamente, el ingreso medio en dólares y el ingreso medio real (esto es, considerando el deflactor como ha sido definido en la metodología) por estratos de población. Finalmente, las dos últimas columnas presentan los ingresos relativos de cada grupo, en relación al ingreso mediano (columna 7) y en relación al ingreso medio (columna 8). En la parte inferior del cuadro están relacionados algunos índices de desigualdad (Gini, *T* de Theil y su dual) así como los ingresos mediano y medio. Es importante notar que, por tratarse de la población económicamente activa, el total de personas es de alrededor de 31.8 millones de personas.

Cuadro 1 Distribución del ingreso entre las personas económicamente activas en México, 1996							
Grupo delimitado por percentil	Porcentaje de ingreso Acumulado			Ingreso medio en 1996 (US \$)	Ingreso medio real	Ingreso relativo	
	En el grupo	A partir de los ingresos más altos	A partir de los ingresos más bajos			En relación a la mediana	En relación a la media
1% superior	13.89	13.89	86.11*	10,668.62	39.28	23.75	13.89
5% superior	31.98	31.98	68.02*	3,473.82	12.79	7.73	4.52
10% superior	44.40	44.40	100.00	1,909.38	7.03	4.25	2.49
10	15.76	60.16	55.60	1,211.36	4.46	2.70	1.58
10	10.8	70.96	39.84	828.39	3.05	1.84	1.08
10	8.2	79.16	29.04	630.12	2.32	1.40	0.82
10	6.54	85.70	20.84	502.47	1.85	1.12	0.65
10	5.23	90.93	14.30	401.97	1.48	0.89	0.52
10	4.02	94.95	9.07	309.63	1.14	0.69	0.40
10	2.88	97.83	5.05	222.72	0.82	0.50	0.29
10	1.68	99.51	2.16	127.65	0.47	0.28	0.17
10% inferior	0.49	100.00	0.49	38.02	0.14	0.08	0.05
Índice de Gini: 0.566 Índice <i>T</i> de Theil: 0.671 Dual del <i>T</i> de Theil: 0.489 Ingreso mediano: US \$449.15 Número total de personas: 31,809,940							

\* Estos porcentajes se refieren al ingreso acumulado hasta los 99 y los 95% de la población, respectivamente. Así, los 1% más ricos reciben 13.89% del ingreso total y los 5% más ricos se apropian de 31.98% del ingreso nacional.

Fuente: construida con los datos individuales de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 1996, México, INEGI, 1998.



FOTO: ANTONIO HERNÁNDEZ

Se verifica que los 1% más ricos de la población detentan 13.9% del total del ingreso y tienen un ingreso medio de US \$10,669 mensuales. Considerando los 5% más ricos, la participación relativa se eleva a 32.0% y el ingreso medio mensual cae hacia US \$3,474. El primer décimo de la distribución (los 10% más ricos) detentan prácticamente 44.4% del total, con un ingreso medio de US \$1,909. En el décimo siguiente se observa una caída brusca en la participación que es de 15.8% del ingreso total y el medio cae hasta US \$1,211. Después de ese décimo, las reducciones en las participaciones de los diferentes grupos son menores, sugiriendo una mayor desigualdad entre los estratos más ricos si la comparamos con la que existe entre los grupos más pobres de la población (si bien que los 10% más pobres reciben sólo US \$38 por mes, mientras que el décimo siguiente tiene ingreso medio 3.4 veces mayor, de US \$128 mensuales).

Es importante notar la magnitud de la diferencia entre el ingreso mediano (US \$449) y el ingreso promedio (US \$768) que indica una fuerte asimetría positiva en la distribución.

Con esto, el ingreso relativo del 1% superior varía de 24 a 14, según sea hecha la comparación en relación al ingreso mediano o en relación al ingreso medio. Los 50% más pobres de la población tienen percepciones inferiores al ingreso mediano y los 70% más desfavorecidos tienen ingreso menor al promedio.

No obstante, estas conclusiones son verdaderas sólo tratándose del análisis de la distribución del ingreso *entre individuos aislados*. Imaginemos una familia con sólo dos personas. Una de ellas, ingeniero, gana, digamos, US \$2000 mensuales, mientras que la otra recibe sólo US \$200 (para facilitar el ejemplo, supongamos que el grado de escolaridad de esta segunda persona es sólo primaria). El resultado será que el ingeniero podrá ser clasificado dentro del estrato de los 5% más ricos de la población y la otra persona estará en la parte inferior de la distribución, entre los más pobres, en el segundo o tercer décimo.

¿Existen personas con “ingreso de pobre” viviendo en familias con individuos relativamente ricos? Debe quedar claro que el resul-

tado inmediato de la agregación de los individuos por familias resulta en el aumento del ingreso de los individuos con ingreso personal inferior al ingreso per capita de su familia. En el caso del ejemplo, el ingreso medio per capita de las dos personas es de US \$1100. Con esto, ambas quedarían entre el octavo, el noveno y el décimo, en lugar de quedar, cada una, en un extremo diferente de la distribución.

El cuadro 2 muestra la distribución del ingreso familiar per capital en México, en 1996. Se verifica que el 1% de la población más rica detenta 9.56% del ingreso total y tiene un ingreso medio de US \$2,200 por mes. Los 5% más ricos tienen 27.85% del ingreso total y el ingreso medio mensual cae a US \$1,365. Los 10% más ricos se apropian de 40.79% del total, con un ingreso medio de US \$1,303. En el décimo siguiente se observa una caída brusca en la participación, pasando para 15.5% del total, con un ingreso medio de US \$1,282. Después de ese décimo, las reducciones en las participaciones de los diferentes grupos son menores, sugiriendo, nuevamente, una mayor desigualdad entre los estratos más ricos.

Las diferencias en las medidas de desigualdad entre las dos distribuciones analizadas son significativas: la participación de los 10% más ricos pasa de 44.40% a 40.79% y el índice de Gini de 0.566 a 0.525.

Además de ello, es importante observar que la diferencia entre estas distribuciones también es de carácter cualitativo, veamos:

Es posible investigar lo que ocurre con la posición relativa de las personas en el *spectrum* de la distribución cuando pasamos de ingreso individual hacia ingreso familiar per capita.

El cuadro 3 muestra que, si el ingreso individual es dividido entre todos los integrantes de la familia, sólo 48% de los individuos que formaban parte de los 1% más ricos de la población por su ingreso individual pasan a formar parte de ese “nuevo” estrato: los 1% más ricos de la población, ordenada por su ingreso familiar per capita. Es decir, existen personas que, por su ingreso individual, pueden ser clasificadas en el estrato de los 1%

**Cuadro 2**  
**Distribución del ingreso familiar per capita en México, 1996**

Grupo delimitado por percentil	Porcentaje de ingreso Acumulado			Ingreso relativo			
	En el grupo	A partir de los ingresos más altos	A partir de los ingresos más bajos	Ingreso medio en 1996 (US \$)	Ingreso medio real	En relación a la mediana	En relación a la media
1% superior	9.56	9.56	90.44*	2,200.03	7.45	15.77	9.56
5% superior	27.85	27.85	72.15*	1,362.60	3.56	9.77	5.92
10% superior	40.79	40.79	100.00*	1,302.76	2.02	9.34	5.66
10	16.31	57.10	59.21	1,281.99	1.27	9.19	5.57
10	11.30	68.40	42.90	987.26	0.88	7.08	4.29
10	8.55	76.95	31.60	727.19	0.67	5.21	3.16
10	6.77	83.72	23.05	530.43	0.53	3.80	2.30
10	5.42	89.14	16.28	374.69	0.42	2.69	1.63
10	4.26	93.40	10.86	249.93	0.33	1.79	1.09
10	3.26	96.66	6.60	151.85	0.25	1.09	0.66
10	2.25	98.92	3.34	76.93	0.18	0.55	0.33
10% inferior	1.08	100.00	1.08	24.92	0.08	0.18	0.11
Índice de Gini: 0.525							
Índice T de Theil: 0.519							
Dual del T de Theil: 0.405							
Ingreso mediano: US \$139.52							
Número total de personas: 92,140,586							

\* Estos porcentajes se refieren al ingreso acumulado hasta los 99 y los 95% de la población, respectivamente. Así, el ingreso de los 1% más ricos reciben 9.56% del ingreso total y los 5% más ricos se apropian de 27.85%.

Fuente: construida con los datos individuales (64,119 registro muestrales) de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 1996, INEGI, México, octubre de 1998.



más ricos y que, al dividir su ingreso con los otros integrantes de la familia, caen en la escala distributiva. No obstante, se verifica que esos individuos nunca llegan a caer hasta el décimo anterior a los más ricos. En el otro extremo, se presenta una situación análoga pero en dirección inversa. Sólo 46% de las personas que por su ingreso individual formaban parte de los 10% más pobres continúan, después de la redistribución de los ingresos individuales *dentro* de las familias, formando parte de ese estrato. En otras palabras, existen personas que tienen ingreso individual bajo pero cuyo ingreso familiar per capita los coloca en estratos superiores de la distribución.

En el cuadro 3 también es posible observar que hay una gran dispersión relativa de las posiciones de los individuos contenidos en los decimos quinto a noveno de la escala distributiva, que por su ingreso individual debían formar parte de un estrato y por su ingreso familiar per capita cambian de posición para arriba (decimos sexto a noveno) o para abajo (decimos segundo a cuarto).

Esta situación nos lleva al punto de partida de esta sección. ¿Cuál distribución debemos tomar? ¿Es más “adecuado” analizar el comportamiento del ingreso individual o la distribución del ingreso familiar per capita? Esto depende tanto de la disponibilidad de información cuanto de la finalidad del estudio. Como es observado por Hoffmann, si el objetivo de la investigación es analizar el nivel de vida o bienestar de las personas, estudiar la distribución del ingreso familiar per capita es más adecuado, pues es posible que una persona gane relativamente poco pero que forme parte de una familia muy rica.<sup>1</sup> Analizar la distribución del ingreso familiar per capita permite tomar en consideración las múltiples transferencias de ingreso que se procesan al interior de la unidad familiar, ya que no tiene sentido considerar como pobres a los estudiantes, amas de casa, niños o ancianos porque ellos tienen un ingreso individual bajo o nulo.

El objetivo básico de nuestra investigación es analizar el comportamiento del nivel de vida de los mexicanos en las últimas dos

<sup>1</sup> Rodolfo Hoffmann, *Distribuição de Renda. Medidas de desigualdade e pobreza*, Brasil, mimeo, 1997, p. 295.

décadas y un *proxi* de eso es la distribución del ingreso y la pobreza. Pues bien, debemos analizar la pobreza y la posición relativa de los individuos considerando su ingreso familiar per capita.<sup>2</sup> Haremos eso a partir de la sección siguiente.

## 1984-1996: mayor desigualdad

México se ha caracterizado durante las dos últimas décadas ochenta y noventa por un proceso de recesión económica que ha transformado profundamente las estructuras y la forma de vida de la población, llevándola a adoptar nuevos hábitos de consumo y a desarrollar ciertas formas de sobrevivencia. La mutación es perceptible en todos y cada uno de los aspectos de la vida del país, el cual atravesó, durante estos años, por lo que podríamos considerar el periodo más desastrosos de la historia reciente de México, después de la revolución de 1910-1917.

Como puede ser observado en el cuadro 4, los salarios mínimos reales disminuyeron más de 50% en el periodo 1983 a 1990, de forma que el poder de compra real de 1990 quedó en aproximadamente el mismo nivel de tres décadas atrás.

La caída espectacular de los salarios mínimos tuvo un impacto directo sobre el consumo privado. Mientras que para los sectores más numerosos de la sociedad —aquellos cuyo ingreso es menor a cuatro o cinco salarios mínimos y que constituyen un contingente equivalente a 70% de la población mexicana— la depresión económica significó la disminución permanente del consumo familiar en bienes básicos, como alimentación y vestuario; por otro lado, para algunos sectores de la clase media y media alta la crisis económica de los años ochenta significó el necesario abandono de ciertos hábitos de consumo suntuario, tales

<sup>2</sup> En numerosos estudios realizados en México sobre distribución, se ha tomado al ingreso del hogar como variable de análisis. Así, dos hogares con ingreso mensual de, digamos, \$5000 son consideradas del mismo estrato, sin tomar en cuenta que un hogar puede tener un integrante y el otro, digamos, diez. En esta investigación hemos estudiado el ingreso familiar per capita para tomar en cuenta el tamaño de las familias.

**Cuadro 3**  
**Distribución por estratos de ingreso familiar per capita de las personas de cada estrato de ingreso individual en México, 1996**

<i>Estratos de ingreso familiar per capita</i>	<i>Porcentaje de ingreso</i>										<i>Total</i>		
	<i>1% más ricos</i>	<i>&gt;95 a 99% más ricos</i>	<i>&gt;90 a 95% más ricos</i>	<i>Noveno décimo</i>	<i>Octavo décimo</i>	<i>Séptimo décimo</i>	<i>Sexto décimo</i>	<i>Quinto décimo</i>	<i>Cuarto décimo</i>	<i>Tercer décimo</i>		<i>Segundo décimo</i>	<i>10% más pobres</i>
1% más ricos	152 019	95 345	39 474	25 293	1 797	0	688	1 802	1 681	0	0	0	318 099
> 95 a 99% más ricos	152 247	497 627	266 118	203 708	74 892	26 077	15 710	21 115	2 955	6 709	540	4 700	1 272 398
>90 a 95% más ricos	13 833	380 533	353 357	395 096	237 444	80 821	37 959	20 030	25 681	23 672	16 294	5 777	1 590 497
Noveno décimo	0	236 703	521 817	787 204	457 366	461 003	276 055	141 059	103 535	59 211	69 968	67 073	3 180 994
Octavo décimo	0	59 140	285 869	666 050	505 142	410 918	283 252	298 468	247 821	218 054	114 139	92 141	3 180 994
Séptimo décimo	0	3 050	75 041	549 425	478 080	402 006	501 350	318 335	340 051	248 288	163 982	101 386	3 180 994
Sexto décimo	0	0	41 633	339 877	504 411	498 824	460 176	409 016	291 770	304 159	189 652	141 476	3 180 994
Quinto décimo	0	0	6 935	134 498	520 720	441 391	493 924	444 422	428 634	300 019	238 496	171 955	3 180 994
Cuarto décimo	0	0	253	62 803	235 309	512 504	375 097	523 262	490 269	401 361	354 878	225 258	3 180 994
Tercer décimo	0	0	0	17 040	126 180	248 102	448 058	504 387	538 487	589 151	349 117	360 472	3 180 994
Segundo décimo	0	0	0	0	39 653	96 768	270 140	461 751	535 829	521 911	706 276	548 666	3 180 994
10% más pobres	0	0	0	0	0	2 580	18 585	37 347	174 281	508 459	977 652	1 462 090	3 180 994
Total	318 099	1 272 398	1 590 497	3 180 994	3 180 994	3 180 994	3 180 994	3 180 994	3 180 994	3 180 994	3 180 994	3 180 994	31 809 940

Fuente: Construida con los datos individuales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1996, INEGI, México, 1998.

**Cuadro 4**  
**Salarios mínimos en México, 1940-1990 (1960=100)**

Año	Índice	Año	Índice	Año	Índice	Año	Índice	Año	Índice
		1963	116.8	1970	183.6	1977	230.0	1984	149.5
1945	69.3	1964	150.9	1971	174.7	1978	226.8	1985	147.8
1950	66.6	1965	145.8	1972	198.2	1979	223.8	1986	132.2
1955	84.1	1966	164.6	1973	186.2	1980	206.2	1987	125.3
1960	100.0	1967	157.8	1974	203.9	1981	210.4	1988	107.4
1961	98.4	1968	172.8	1975	206.4	1982	210.2	1989	103.3
1962	117.8	1969	170.0	1976	229.4	1983	164.3	1990	100.1

Fuente: David Barkin.

como el cambio anual del carro “viejo” por el nuevo, último modelo o la menor frecuencia a restaurantes caros y finos.

Comparando los datos de ingreso medio y mediano registrados en las encuestas de 1994 y 1996, podemos tener un panorama de lo que ocurrió después del llamado error de diciembre de 1994. El ingreso medio mensual pasó de US \$150.21 en 1994 a US \$139.52 en 1996 (disminución de 7.1%) y el mediano de US \$279.84 a US \$230.14 (una caída de 17.8% ¡en sólo dos años!; situación no vista en México en los peores años de la década de ochenta.

Enseguida analizaremos la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso entre 1984 y 1996. Para una mejor visualización, mostramos en los gráficos 1 y 2 el comportamiento de los índices de Gini y *T* de Theil calculados para el ingreso corriente familiar per capita.

La desigualdad en la distribución del ingreso nacional creció 3.1% (si la medimos con el índice de Gini) o 92.3% (si es cuantificada con el índice *T* de Theil), lo que representa una tasa media anual de crecimiento de 2.5% (Gini) o 6.1% (Theil) en el nivel de disparidad de los ingresos entre 1984 y 1996.

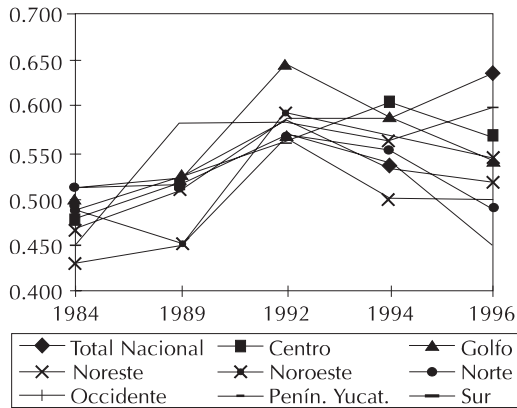
Los gráficos 1 y 2 también muestran un aumento de la desigualdad en todas las regiones económicas de México. No obstante, ocurrió un cambio estructural que se refleja en la posición relativa de las regiones. Mientras que en 1984 las más altas tasas de desigualdad se presentaban en la región Golfo de México, la región centro aparece como campeona de la desigualdad en 1994, y en 1996 es desplazada de ese lugar por la región sur. Vale la

pena recordar que las transformaciones del país en las últimas décadas llevaron a la concentración de importantes masas de población, que migraron del interior, en la región centro, fenómeno que se agravó a partir de la crisis económica de los años ochenta, cuando creció en forma importante el cinturón de pobreza de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Por ello, no es sorprendente que sea esa una de las regiones en que se presentan los más altos niveles de desigualdad al final del periodo, en 1996. La región noroeste, que en 1984 tenía los menores índices de desigualdad, quedó en 1996 en tercer lugar (índice de Gini) y en segundo lugar (índice *T* de Theil). Es interesante observar este caso. El índice de Gini, que es más sensible a modificaciones en la parte inferior de la distribución, indica un incremento relativo si la desigualdad es medida con el índice *T* de Theil. Por lo tanto, en esa región, se incrementó más la desigualdad entre los más ricos que entre los relativamente pobres, hecho comprobado en los últimos años con algunos estudios de caso. Por ejemplo, datos recabados en el estado de Sonora muestran el surgimiento y consolidación, durante los años ochenta, de importantes grupos agroindustriales en el noroeste de México, lo que seguramente incrementó la desigualdad entre los microempresarios tradicionales y los empresarios emergentes, asociados a grandes empresas transnacionales.<sup>3</sup>

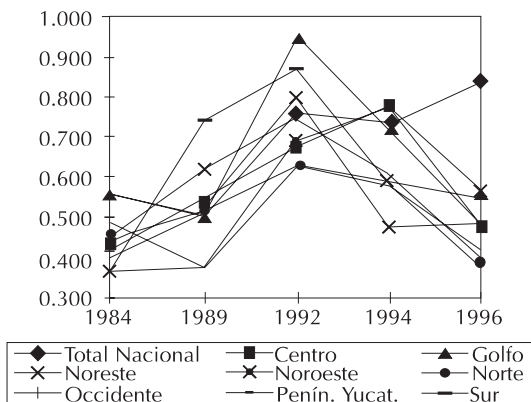
Otro indicador de la magnitud en que la desigualdad del ingreso se incrementó en el periodo 1984-1996 es la razón de ingreso de los 10% más ricos como proporción del ingre-

<sup>3</sup> Genaro Aguilar Gutiérrez, “Desarrollo y crisis de la agricultura capitalista en Sonora, 1960-1990”, Tesis profesional, México, Universidad de Chapingo, 1992.

**Gráfica 1**  
Índice de Gini de la distribución del ingreso familiar per cápita nacional y por regiones de México, 1984-1996



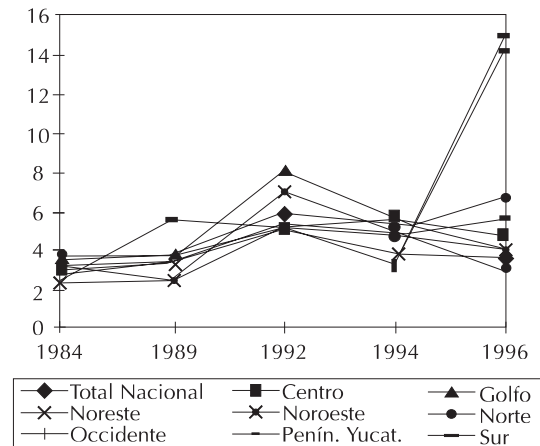
**Gráfica 2**  
Índice de Theil de la distribución del ingreso familiar per cápita nacional y por regiones de México, 1984-1996



so de los 40% más pobres de la población. Es una medida sugestiva, pues permite observar en cuánto el ingreso de los más ricos supera al ingreso de una fracción importante de los más pobres. En el ámbito nacional, y para todas las regiones del país, dicha relación creció, entre 1984 y 1996, más de 111%. Los casos más agudos son la región occidente (crecimiento de la razón en 401%), que constituye, además, otra zona metropolitana emergente; la región Península de Yucatán (457%), la región sur (128%) y la región centro del país, donde la relación pasó de 3.03 en 1984 a 4.65 en 1996, un crecimiento de 53.5% (ver gráfico 3).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> La altísima relación (10% + 40%), obtenida a nivel nacional y en las regiones occidente y Península de Yucatán,

**Gráfica 3**  
Ingreso de los 10% más ricos como proporción del ingreso de los 40% más pobres por regiones en México, 1984-1996



Así la distribución nacional del ingreso en 1996 muestra, con relación a 1984, una mayor desigualdad. Se puede afirmar que, en el periodo reciente, ocurrió un fuerte proceso regresivo en la distribución del ingreso en México, beneficiando fundamentalmente a las clases media alta y alta del país. Nuestros resultados muestran que, en el periodo comprendido entre 1984 y la mitad de los años 90, los 1% más ricos aumentaron su participación en el ingreso nacional de 8.3% a 29.8% y la clase media alta —es decir, el décimo superior, excluyendo el 1% formado por las personas más ricas del país— tuvo su participación en el ingreso elevado de 26.9 a 32.3%. El peso relativo de la participación en el ingreso de los grupos medios altos aumentó significativamente. Considerando la tasa de cambio vigente durante el levantamiento de la ENIGH (7.5 pesos por dólar), el ingreso medio per cápita de los 1% superiores de la población mexicana —aproximadamente 923,520 personas— era, en 1996, de US \$8,982 mensuales, mientras que el ingreso medio per cápita de toda la población era de US \$301; el de los primeros nueve decimos de la distribución era de sólo US \$152 y el correspondiente al primer decimo era de US \$25. Así, el ingreso medio per cápita de los 1% más ricos de la población equivalía a 59 veces el ingreso medio por persona de los 90%

se debe a que no hemos eliminado de la base de datos de 1996 las observaciones con ingresos más elevados. Este procedimiento es el más correcto, en lugar de eliminar los ingresos más altos “para suavizar la desigualdad”.

más pobres; 120 veces el de los 50% más pobres; 144 veces el de los 40% más pobres y 360 veces el ingreso promedio per cápita de los 10% más pobres.

Para analizar, no sólo las modificaciones nacionales, sino también regionales en la distribución del ingreso, los cuadros 5 y 6 muestran medidas de desigualdad del ingreso y pobreza en el ámbito nacional, por regiones y por estados de México para los años de 1984 y 1996.<sup>5</sup> En la primera columna están relacionadas las regiones y estratos de la población más rica y de la más pobre; en las columnas 8 a 11 son presentadas algunas razones importantes de ingreso; los índices de Gini ( $G$ ) y  $T$  de Theil aparecen, respectivamente, en las columnas 12 y 13. Posteriormente, las columnas 14 y 15 muestran los ingresos medio y mediano; las columnas 16 a 25 muestran los resultados de algunas medidas de pobreza: la proporción de pobres ( $H$ ), la razón de insuficiencia de ingreso ( $I$ ); los índices de pobreza de Sen ( $P$ ) y de Foster, Greer y Thorbecke ( $j$ ); la contribución porcentual del  $i$ -ésimo estado o región para  $j$  nacional, la insuficiencia de ingreso de los pobres como porcentaje del ingreso total ( $r$ ); el número absoluto de pobres; la participación porcentual del  $i$ -ésimo estado o región en la población pobre del país y la participación porcentual del  $i$ -ésimo estado en la población pobre de la  $h$ -ésima región y la contribución porcentual del  $i$ -ésimo estado para el índice de Foster Greer y Thorbecke de la  $h$ -ésima región. En el año más reciente, 1996, mostramos la proporción de pobres para tres líneas de pobreza alternativa:  $H_1$  es la proporción de pobres con una línea de pobreza similar a la establecida para 1984 y 1994 (un salario mínimo per capita de 1980);  $H_2$  es la proporción de pobres si la línea de pobreza fuera aún menor de medio salario mínimo de 1980 por persona; finalmente,  $HEX$  es la proporción de pobres fijando la línea de miseria en 1/4 de salario mínimo per capita de 1980.

Los resultados de nuestros cálculos sobre desigualdad y pobreza en México colo-

<sup>5</sup> Las encuestas de ingresos y gastos utilizadas tienen representatividad sólo a nivel regional. Sin embargo, consideramos que los resultados de las unidades federativas permiten observar algunas tendencias generales interesantes que, además, confirman nuestros conocimientos sobre la estructura socioeconómica de México.

can, de un lado, a las regiones occidente, península de Yucatán y sur con los menores ingresos medio y mediano y, de otro lado, al noroeste y el noreste con resultados opuestos.<sup>6</sup> No obstante, debemos observar que *no son* las regiones con menores ingresos per cápita las que tienen mayores índices de desigualdad. La región sur, que en 1984 presentó el segundo menor ingreso medio, tenía el menor  $T$  de Theil. En el mismo año, la occidente, con los menores ingresos per cápita, era la región con la tercera menor desigualdad de México, medida con el índice  $T$  de Theil. No obstante, estas dos regiones presentaban importantes índices de pobreza (proporción de pobres en torno de 45% de la población), lo que muestra que la estructura interna de ellas es relativamente homogénea.

Pero esto no significa que todas las regiones sean de esta forma. Al contrario, es importante que se perciban los contrastes que existen *dentro* de algunas regiones. La centro, por ejemplo, es muy heterogénea: en 1984, el Distrito Federal tenía los menores niveles de pobreza (12%) mientras que en toda la región 50% eran pobres y en un estado del centro 90% de la población era pobre (Tlaxcala). Esta región, con niveles de ingreso medio y mediano superiores a los niveles nacionales, tenía cinco estados con más de 52% de los habitantes en condiciones de pobreza (como veremos más adelante, la situación para el DF cambió radicalmente hacia 1996, cuando ya más del 60% de su población se encuentra en situación de pobreza).

Los índices de pobreza de Sen y de Foster, Greer y Thorbecke, que captan tanto la extensión como la intensidad de la pobreza, permiten observar particularidades regionales y estatales interesantes. Por ejemplo, la pobreza

<sup>6</sup> Por distorsionar fuertemente los resultados de las medidas de desigualdad, fue excluida la observación con ingreso más alto en 1984: segundo, en las ENIGH, una sola persona (de la zona rural del estado de Zacatecas) detenía, en ese año, 12% del ingreso nacional. Una situación análoga sucedió con una observación del estado de Nayarit en los datos de 1989, y con una observación del estado de Quintana Roo en el año de 1996 también excluidas de los cálculos porque provocaban que el índice de Gini nacional superara el valor de 0.60. Debemos observar, sin embargo, que probablemente un tratamiento menos "correctivo" de los datos reflejaría más la situación real de la desigualdad en México.





**Cuadro 6**

**Distribución del ingreso familiar (domiciliar) per cápita para estratos de población seleccionados y medidas de seguridad y pobreza a nivel nacional, en las 8 grandes regiones y en el Distrito Federal, 1996.**  
**Incluye la participación porcentual de las regiones en la pobreza nacional**

Región/estado	Proporción de ingreso de las razones de ingreso				Medidas de desigualdad				Medidas de posición				Medidas de H <sub>1</sub> H <sub>2</sub> HEx I P φ				pobreza # pobres %		
	1%+ ricos	5%+ ricos	10%+ pobres	40%+ pobres	50%+ pobres	1%+ 40%-	5%+ 50%-	10%+ 10%+	G	T	μ	D	H <sub>1</sub>	H <sub>2</sub>	HEx	I		P	φ
<b>Nacional</b>	<b>29.8</b>	<b>44.5</b>	<b>54.5</b>	<b>8.3</b>	<b>12.5</b>	<b>3.58</b>	<b>3.57</b>	<b>4.37</b>	<b>0.635</b>	<b>0.829</b>	<b>2259</b>	<b>1050</b>	<b>0.787</b>	<b>0.526</b>	<b>0.244</b>	<b>0.590</b>	<b>0.574</b>	<b>0.321</b>	<b>72 731 122</b>
<b>Centro</b>	<b>12.0</b>	<b>31.2</b>	<b>44.7</b>	<b>0.9</b>	<b>14.5</b>	<b>1.25</b>	<b>2.16</b>	<b>3.09</b>	<b>0.563</b>	<b>0.467</b>	<b>1976</b>	<b>1096</b>	<b>0.773</b>	<b>0.508</b>	<b>0.239</b>	<b>0.589</b>	<b>0.563</b>	<b>0.315</b>	<b>24 774 904</b>
9. Distrito Federal	10.4	27.8	40.9	1.7	12.2	0.85	1.61	2.36	0.515	0.405	3110	1800	0.619	0.254	0.143	0.435	0.349	0.149	5 830 232
13. Hidalgo	9.0	24.8	37.7	1.1	10.5	0.86	1.52	2.32	0.511	0.379	1155	780	0.873	0.668	0.384	0.661	0.692	0.430	1 855 576
15. Edo. México	10.9	31.6	45.6	0.9	10.7	1.02	2.04	2.95	0.555	0.459	1329	662	0.866	0.692	0.381	0.669	0.679	0.427	10 245 150
17. Morelos	8.8	25.2	37.4	1.6	14.1	0.62	1.25	1.86	0.469	0.353	1682	1083	0.805	0.505	0.154	0.556	0.546	0.286	1 095 208
21. Puebla	11.8	28.4	40.3	1.1	10.8	1.08	1.72	2.44	0.521	0.414	1035	673	0.911	0.716	0.426	0.682	0.734	0.470	4 131 952
22. Querétaro	7.5	23.3	37.3	1.0	11.3	0.66	1.39	2.21	0.509	0.370	1503	874	0.807	0.599	0.261	0.627	0.607	0.357	883 525
29. Tlaxcala	7.4	24.6	36.5	2.1	13.5	0.55	1.27	1.88	0.472	0.336	1191	750	0.876	0.690	0.341	0.639	0.665	0.400	733 260
<b>Golfo</b>	<b>14.9</b>	<b>31.9</b>	<b>43.4</b>	<b>1.2</b>	<b>11.0</b>	<b>1.35</b>	<b>1.97</b>	<b>2.69</b>	<b>0.539</b>	<b>0.475</b>	<b>1324</b>	<b>730</b>	<b>0.853</b>	<b>0.661</b>	<b>0.353</b>	<b>0.659</b>	<b>0.659</b>	<b>0.410</b>	<b>6 933 851</b>
27. Tabasco	14.4	32.9	45.8	1.1	9.6	1.40	1.49	2.35	0.574	0.501	1442	704	0.833	0.663	0.384	0.670	0.667	0.415	1 575 763
30. Veracruz	14.8	31.4	42.4	1.2	11.5	1.29	1.85	2.51	0.526	0.465	1287	747	0.864	0.661	0.344	0.656	0.409	0.408	5 358 089
<b>Noreste</b>	<b>8.7</b>	<b>26.6</b>	<b>39.5</b>	<b>1.3</b>	<b>11.4</b>	<b>0.76</b>	<b>1.57</b>	<b>2.33</b>	<b>0.472</b>	<b>0.370</b>	<b>2659</b>	<b>1621</b>	<b>0.654</b>	<b>0.346</b>	<b>0.084</b>	<b>0.478</b>	<b>0.424</b>	<b>0.185</b>	<b>3 696 116</b>
19. Nuevo León	9.1	26.1	38.1	1.7	12.6	0.73	1.42	2.08	0.492	0.374	2559	1621	0.654	0.346	0.084	0.478	0.424	0.185	2 376 701
28. Tamaulipas	7.7	26.0	40.6	0.9	9.5	0.81	1.77	2.76	0.547	0.414	2866	1708	0.631	0.346	0.158	0.526	0.405	0.215	1 319 415
<b>Noroeste</b>	<b>21.7</b>	<b>35.6</b>	<b>46.0</b>	<b>1.3</b>	<b>11.6</b>	<b>1.88</b>	<b>2.10</b>	<b>2.71</b>	<b>0.544</b>	<b>0.588</b>	<b>2769</b>	<b>1650</b>	<b>0.664</b>	<b>0.319</b>	<b>0.094</b>	<b>0.530</b>	<b>0.200</b>	<b>0.186</b>	<b>5 137 536</b>
2. California	8.8	22.8	34.2	2.8	18.1	0.48	0.92	1.38	0.491	0.515	3110	1999	0.541	0.217	0.066	0.440	0.490	0.132	177 200
3. California Sur	17.4	28.7	38.9	1.6	13.2	1.33	1.53	2.07	0.491	0.515	3110	1999	0.541	0.217	0.066	0.440	0.490	0.132	177 200
18. Nayarit	14.8	34.7	44.8	1.6	12.5	1.18	1.93	2.49	0.521	0.469	2112	1301	0.750	0.422	0.143	0.524	0.474	0.244	565 925
25. Sinaloa	36.9	54.9	62.2	1.0	8.4	1.19	4.39	4.60	0.675	0.770	3347	1300	0.744	0.416	0.108	0.505	0.492	0.230	1 621 750
26. Sonora	9.6	24.5	37.6	1.4	11.9	0.81	1.38	2.11	0.491	0.377	2060	1395	0.746	0.419	0.150	0.509	0.566	0.245	1 748 944
<b>Norte</b>	<b>9.5</b>	<b>26.2</b>	<b>38.0</b>	<b>1.5</b>	<b>12.8</b>	<b>0.74</b>	<b>1.41</b>	<b>2.04</b>	<b>0.487</b>	<b>0.366</b>	<b>1640</b>	<b>1040</b>	<b>0.803</b>	<b>0.528</b>	<b>0.212</b>	<b>0.570</b>	<b>0.521</b>	<b>0.306</b>	<b>7 993 026</b>
5. Coahuila	8.5	26.6	39.2	1.9	13.7	0.62	1.38	2.03	0.484	0.361	1877	1112	0.793	0.497	0.138	0.530	0.415	0.263	1 755 054
8. Chihuahua	9.7	26.1	36.8	1.9	15.1	0.64	1.23	1.74	0.446	0.333	2175	1529	0.696	0.339	0.076	0.462	0.563	0.187	1 986 975
10. Durango	6.2	20.2	33.1	1.7	14.6	0.42	0.96	1.57	0.441	0.341	1533	1055	0.817	0.522	0.182	0.462	0.686	0.299	1 080 747
24. S. Luis Potosí	7.7	23.1	34.8	1.5	13.0	0.59	1.20	1.81	0.470	0.330	1109	735	0.887	0.679	0.352	0.686	0.709	0.418	1 935 959
32. Zacatecas	10.1	28.9	41.3	1.6	12.7	0.80	1.60	2.29	0.508	0.401	1083	616	0.894	0.744	0.422	0.590	0.587	0.456	1 214 291
<b>Occidente</b>	<b>63.5</b>	<b>70.3</b>	<b>75.0</b>	<b>0.5</b>	<b>5.0</b>	<b>7.4</b>	<b>12.61</b>	<b>9.50</b>	<b>0.489</b>	<b>0.481</b>	<b>3852</b>	<b>1000</b>	<b>0.815</b>	<b>0.550</b>	<b>0.232</b>	<b>0.544</b>	<b>0.468</b>	<b>0.327</b>	<b>13 202 562</b>
1. Aguascalientes	6.4	23.2	36.2	1.4	12.5	0.52	1.29	2.02	0.489	0.343	2140	1273	0.698	0.418	0.132	0.490	0.395	0.241	691 081
6. Colima	47.8	55.3	61.4	1.0	8.5	12.3	5.60	4.51	0.572	0.472	3826	1584	0.641	0.311	0.103	0.612	0.622	0.185	266 109
11. Guanajuato	9.3	25.0	37.1	1.5	13.0	0.71	1.33	1.97	0.482	0.357	1382	900	0.844	0.602	0.270	0.546	0.537	0.358	4 187 954
14. Jalisco	78.9	83.2	85.9	0.4	3.1	4.5	25.16	18.44	0.579	0.590	7623	1150	0.796	0.478	0.161	0.652	0.669	0.278	4 949 751
16. Michoacán	13.7	26.7	38.3	1.2	11.6	1.18	1.57	2.25	0.508	0.434	1227	736	0.861	0.666	0.344	0.649	0.595	0.410	3 107 670
<b>Penín. Yucatán</b>	<b>42.2</b>	<b>56.4</b>	<b>66.3</b>	<b>0.5</b>	<b>4.7</b>	<b>7.3</b>	<b>8.97</b>	<b>7.76</b>	<b>0.449</b>	<b>0.408</b>	<b>3126</b>	<b>941</b>	<b>0.763</b>	<b>0.564</b>	<b>0.335</b>	<b>0.640</b>	<b>0.640</b>	<b>0.364</b>	<b>2 244 487</b>
4. Campeche	11.0	30.4	44.4	1.3	10.2	1.07	2.03	2.97	0.555	0.451	1540	834	0.834	0.623	0.331	0.530	0.398	0.382	539 286
23. Quintana Roo	9.4	33.5	50.1	0.8	7.0	1.34	3.20	4.79	0.631	0.532	1947	615	0.820	0.679	0.368	0.723	0.768	0.445	1 215 670
31. Yucatán	<b>17.3</b>	<b>37.7</b>	<b>49.2</b>	<b>0.9</b>	<b>8.9</b>	<b>1.94</b>	<b>2.84</b>	<b>3.71</b>	<b>0.596</b>	<b>0.544</b>	<b>1040</b>	<b>518</b>	<b>0.917</b>	<b>0.773</b>	<b>0.534</b>	<b>0.759</b>	<b>0.833</b>	<b>0.522</b>	<b>8 748 637</b>
7. Chiapas	8.01	22.3	34.2	1.4	13.2	0.60	1.15	1.77	0.462	0.322	612	432	0.972	0.877	0.621	0.675	0.704	0.595	3 550 005
12. Guerrero	15.5	45.5	57.6	1.0	7.7	11.5	2.00	3.96	0.610	0.610	1589	673	0.883	0.686	0.439	0.721	0.749	0.446	2 472 332
20. Oaxaca	11.2	29.3	43.4	0.9	8.5	12.9	1.32	2.27	0.574	0.461	1021	523	0.888	0.739	0.525	0.739	0.510	0.510	2 926 300

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos individuales (64,225 observaciones) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1996, México, INEGI, 1998.

del estado de Chiapas (región sur) era mayor que a nivel nacional: 19% (Sen) o 13% (FGT) en 1984 y 45.1% (Sen) o 85.4% (FGT) en 1996. La insuficiencia de ingreso  $I$  indica que el ingreso medio de las personas pobres en ese estado era, en 1984, 51.9% del valor de la línea de pobreza y, en 1996, cayó a 34.1%. Es interesante observar esto que ocurre en Chiapas: se incrementa la proporción de pobres (de la población chiapaneca, 49% eran pobres en 1984, porcentaje que se incrementó a la alarmante cifra de 97% en 1996) pero lo que “les falta” para salir de pobres es menos; así, los resultados de los programas aplicados en los últimos años tienden a “homogeneizar” a los pobres y no a sacarlos de la pobreza. En la misma región sur, el ingreso medio de los pobres del estado de Oaxaca, que en 1984 equivalía a 63.1% del valor de la línea de pobreza, pasó a 28.9% en 1996. Esto significa, en términos relativos, que los pobres de Oaxaca se empobrecieron más que los pobres de Chiapas.

El análisis de los cuadros 5 y 6 puede servir en la elaboración de políticas adecuadas para revertir el cuadro de desigualdad y pobreza en México. La columna 20 del cuadro 5 (que presenta la contribución porcentual  $C$  del  $i$ -ésimo estado o región para el FGT nacional), por ejemplo, muestra que acciones de combate a la pobreza son muy importantes en las regiones centro, occidente, sur y golfo que concentran, juntas, 75.7% de la pobreza del país. Más específicamente, programas y planes volcados a disminuir la pobreza deberán ser focalizados con mayor énfasis en los estados de México, Puebla (región centro); Michoacán, Guanajuato, Jalisco (región occidente); Oaxaca, Guerrero, Chiapas (región sur); y Veracruz (región golfo) que responden por proporciones significativas de la pobreza en cada una de esas regiones (ver columna 25 del cuadro 6).

Las regiones noreste y noroeste presentaban, en 1984, ingresos medios altos, bajos niveles de pobreza y desigualdad menor que la nacional. Sin embargo, algunos estados (como Nayarit en la región noroeste) que tenían un ingreso per cápita relativamente alto presentaban, simultáneamente, los mayores índices de desigualdad.

En realidad, los datos muestran que exis-

ten todas las combinaciones posibles: estados con alto (o bajo) ingreso medio per cápita y baja (o alta) desigualdad en la distribución del ingreso. Situaciones análogas, de combinaciones de niveles de ingreso y desigualdad en todas direcciones, se presentan en 1996.

Estos resultados permiten sostener que la relación entre desarrollo económico (medido por el ingreso per cápita) y desigualdad en la distribución del ingreso es muy compleja y no puede ser revelada a partir de la comparación entre nivel de ingreso per cápita e índices agregados de desigualdad.<sup>7</sup>

Siguiendo la evolución del grado de disparidad de los ingresos, observamos que en 1994 el índice de Gini fue, a nivel nacional, de 0.583 y en 1996 subió a 0.635, muy parecido al de la distribución del ingreso familiar per capita de Brasil en 1995, que era  $G = 0.589$ ; y en las regiones de México quedó en torno de

<sup>7</sup> Para explorar la relación entre desarrollo económico y distribución del ingreso, obtuvimos varias regresiones de la forma  $D_i = \alpha + \mu_i + \mu_i^2 + \mu_i$ , donde  $D_i$  y  $\mu_i$  son, respectivamente, el nivel de desigualdad (alternativamente, el índice de Gini o la participación de los 10% más ricos en el ingreso total) y el ingreso medio del  $i$ -ésimo estado. Incluyendo datos de 31 estados y el Distrito Federal a nivel agregado primero (desigualdad y promedio del ingreso total), y por sectores rural y urbano después, para todos los años estudiados, todas las regresiones dieron resultados muy débiles, con coeficientes de determinación próximos a 15% y con estimaciones de los parámetros no estadísticamente significativas al nivel de 5%. Visualizando gráficamente, tampoco apareció ninguna relación aparente entre desigualdad y nivel de ingreso en la *cross section* de 32 estados. La única evidencia más o menos clara, en ese sentido, fue que la relación entre desigualdad, medida por la participación de los 10% más ricos en el ingreso total, y nivel de ingreso que en el sector urbano por separado, es directa y positiva hasta un cierto nivel de ingreso (aproximadamente 700 dólares) con coeficiente  $R^2 = 0.528$  y estimaciones de los parámetros estadísticamente significativas al nivel de 5%; sin embargo, no se encuentra definida la ruta futura de la desigualdad ni la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso, una vez superado aquel nivel de ingreso medio en el sector urbano. Un análisis econométrico más exhaustivo y reciente sobre la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso puede ser encontrada en Klaus Deininger y Lyn Squire, *New ways of looking at old issues: Asset inequality and growth*, 1998.

<sup>8</sup> En las regiones occidente y península de Yucatán, debido a las observaciones de más altos ingresos, el índice de desigualdad era extremadamente elevado, en torno de 0.80. Sin embargo, como los valores de ingreso más elevados estadísticamente sólo tienen representatividad a nivel nacional, quitamos esas observaciones de las regiones y esta-

0.530.<sup>8</sup> Estos resultados ayudan a ilustrar la importancia de contar con las bases de datos originales, que contienen la información de ingresos persona a persona, es decir, de contar con los datos individuales de ingreso. Según algunos estudios relativamente recientes sobre distribución en México<sup>9</sup> la desigualdad del ingreso familiar, para el año de 1994, era del orden de  $G = 0.540$ , lo que colocaba a México relativamente distante de países como Brasil. No obstante, nuestros resultados actuales permiten observar que al calcular las medidas de desigualdad a partir de los datos individuales (sin excluir a las personas con ingresos más elevados) y no con los datos agregados por grupos de ingreso ni con las tablas de distribución de frecuencias divulgadas por el INEGI, el componente relativo a la desigualdad dentro de los estratos de la población también es cuantitativamente importante y, por lo tanto, la desigualdad total es mucho mayor de lo que se pensaba.<sup>10</sup>

Por regiones, la evolución de la distribución del ingreso también muestra un crecimiento generalizado en el grado de desigualdad. Los cambios estructurales más relevantes del periodo son, por una parte, que las regiones sur y centro del país pasaron a ser aquellas en que el ingreso está más desigualmente distribuido (Gini de 0.596 para la sur y de 0.563 para el centro), aunque existen algunos estados aislados en que la desigualdad era muy grande en 1996 (Guerrero con  $G = 0.646$  y  $T = 0.610$ ; Sinaloa, con  $G = 0.675$  y  $T = 0.770$  y Tabasco con  $G = 0.574$  y  $T = 0.501$ ). Por otro lado, otro cambio importante es que la región sur, que incluye a tres de los estados históricamente más pobres de México, cambió de posición relativa, pasando a ocupar la primera (Gini) o segunda ( $T$  de Theil) posición en la desigualdad de la distribución (recordemos que

dos correspondientes, de modo que el índice nacional se aleja de manera importante de los índices regionales calculados sin los valores extremos de ingreso.

<sup>9</sup> Genaro Aguilar Gutiérrez, *La distribución del ingreso en México. Tendencias (1950-1992) y análisis por componentes (1984-1992)*, tesis de maestría, UNAM, 1995 y Banco de México, *Informe anual*, México, 1995.

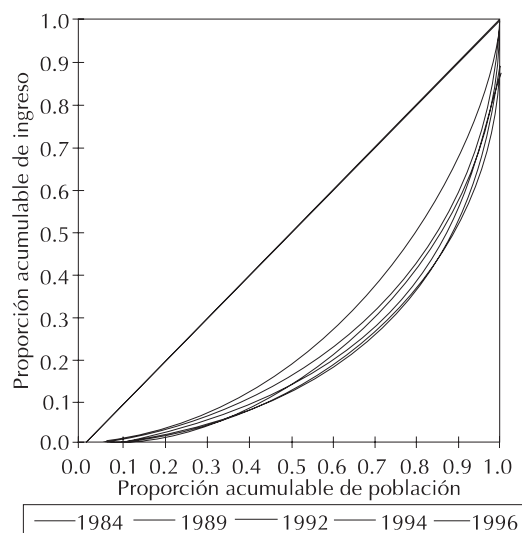
<sup>10</sup> Nora Lustig y Ruthanne Deutsch, *The Inter-American Development Bank and Poverty Education: an overview Washington D.C., 1998* estimaron, aparentemente a partir de datos individuales, el índice de Gini de la distribución del ingreso entre familias en México en 1994 en torno de 0.54; aún así, esa medida de desigualdad para la distribución del ingreso familiar per cápita es superior en 1994, de 0.583.

en el inicio del periodo esta región tenía, junto con la noreste, los menores grados de desigualdad, no así de pobreza). Se verifica, en el cuadro 6, que los niveles de desigualdad y pobreza de esas regiones crecieron significativamente: en la región centro, en 1996, todos los estados presentaron más de 80% de su población en condiciones de pobreza (la excepción es el Distrito Federal donde el porcentaje de pobres es de 62% de la población). La pobreza en la región sur también creció substancialmente alcanzando, en todos los estados, a más de 88% de la población.

Así, los datos actualizados muestran que la desigualdad y la pobreza crecieron significativamente después de la crisis económica iniciada en diciembre de 1994. Los datos sobre distribución del ingreso en 1996, divulgados en octubre de 1998 por el INEGI, en tablas de distribución de frecuencias *ignoran el agravamiento de la desigualdad y la pobreza porque excluyen los datos de los ingresos más elevados "suavizando la distribución" y, lógicamente, disminuyendo artificialmente las medidas de desigualdad.*

La evolución de la desigualdad también puede ser observada con las curvas de Lorenz. El gráfico 4 permite observar la evolución de la distribución del ingreso familiar per cápita nacional de 1984 hasta 1996.

**Gráfica 4**  
**Curvas de Lorenz de la distribución de ingreso en México, 1984-1996**



Se podría argumentar que el cruzamiento de las curvas de Lorenz de 1992, 1994 y 1996 dificulta la evaluación del comportamiento de la distribución del ingreso en ese periodo (curvas de Lorenz que se cruzan proporcionan una medida ambigua de la desigualdad). Sin embargo, dos cuestiones deben ser destacadas: en primer lugar, como hemos mencionado, los datos de 1992 (de la misma forma que los de 1989) deben ser tomados con cautela. En segundo lugar, y lo más importante, entre 1984 y 1996 (años extremos del periodo estudiado) no ocurre ningún cruzamiento, mostrando un desplazamiento total de la curva de Lorenz hacia la derecha, lo que da una clara visión gráfica del aumento de la desigualdad ocurrido durante la segunda mitad de la década de los ochenta y la primera de los noventa.

La conclusión más importante de esta sección es que el proceso de desarrollo económico de México, caracterizado como la transformación de sectores tradicionales en sectores modernos, ha sido acompañado de un incremento general en el grado de desigualdad y pobreza. Durante el periodo reciente de aplicación de las políticas económicas neoliberales, la disparidad de los ingresos creció más en las regiones más "modernas" sólo en relación a las medianamente tradicionales, pues la desigualdad también aumentó significativamente en las regiones más pobres de México, caracterizadas por una estructura productiva agrícola y pecuaria, como el sur y la Península de Yucatán. Por lo tanto, no existe ningún patrón aparente ni cualquier evidencia que muestre que las mismas fuerzas que actúan para provocar el incremento de la desigualdad y pobreza en las áreas rurales llevarán, en el futuro, con la industrialización o con la urbanización, a la reducción de la desigualdad y pobreza en las áreas hoy "poco desarrolladas".

El fenómeno mexicano de distribución regresiva de ingreso revela que son múltiples las fuerzas que conducen a la distribución observada, y plantea las siguientes preguntas: ¿cuáles son las causas de la gran desigualdad en la distribución del ingreso? ¿Cuáles son los elementos que permiten entender la existencia de disparidades de ingreso entre personas o familias? ¿Qué criterios de política económica tienen que ser seguidos para corregir y evitar las desigualdades?

Nuestro énfasis, a continuación, será estudiar los efectos de algunas variables relevantes sobre el ingreso de las personas.

## Causas de la desigualdad y de la pobreza

Con la finalidad de cuantificar el impacto que algunas variables tienen sobre el ingreso individual, estimamos, para todos los años, a nivel nacional, para las áreas urbanas y rurales por separado y por regiones económicas, una regresión log-lineal en que la variable dependiente (el logaritmo natural del ingreso) era función de la edad, del sexo, del nivel de escolaridad, de la posición en el trabajo, de las horas semanales trabajadas, del sector de actividad y de la región donde vivía la persona; todas estas variables introducidas bajo la forma de variables binarias ("dummies"). Es evidente que cuando la regresión fue hecha por separado para una región la variable independiente asociada a región fue eliminada.

Así, fueron generadas variables *dummy* (binarias) para dos clases de género (*Sex*); ocho estratos de edad (*E*); seis niveles de escolaridad (*Esc*); tres categorías de posición en la ocupación (*Pos*); cuatro de horas trabajadas (*H*) y tres sectores de actividad (*Activ*).

El modelo de las ecuaciones estimadas fue, por lo tanto:

$$\ln(y) = \beta \text{Sex} + \sum_{e=1}^7 \varphi_e E_e + \sum_{f=1}^5 \delta_f \text{Esc}_f + \sum_{g=1}^2 \phi_g \text{Pos}_g + \sum_{h=1}^3 \gamma_h H_h + \sum_{i=1}^2 \xi_i \text{Activ}_i + u_i$$

donde  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\Psi$ ,  $\delta$ ,  $\phi$ ,  $\gamma$  y  $\xi$  son los parámetros y  $u$  son errores aleatorios, que cumplen los supuestos estadísticos usuales.

Los resultados de la regresión permitieron, por una parte, explicar una fracción substancial de la varianza del logaritmo del ingreso individual y determinar cuáles factores tienen mayor influencia en el ingreso de las personas, aspecto que es sumamente importante con fines de políticas públicas para revertir la desigualdad. Por otro lado, con los estimadores de los parámetros fue posible observar el diferencial de ingreso en relación a la categoría o grupo de referencia de los demás niveles de



cada variable. Por ejemplo, fue posible calcular el ingreso medio adicional que una persona gana por el simple hecho de ser del sexo masculino, suponiendo que tenga las mismas características de edad, escolaridad, posición en la ocupación, horas trabajadas y sector de actividad que una mujer. Una breve discusión de los resultados de este modelo será presentada en esta sección.

Así los individuos de la muestra fueron clasificados, de acuerdo a su edad, en ocho estratos: a) 12 a 16 años; b) 17 a 18 años; c) 19 a 23 años; d) 24 a 29 años; e) 30 a 39 años; f) 40 a 49 años; g) 50 a 59 años; y h) 60 o más años.

De acuerdo con su escolaridad, las personas de la muestra fueron clasificadas en siete niveles educativos: a) Nula escolaridad, menos de un año de estudio; b) escasa escolaridad, 1 a 5 años; c) baja escolaridad, 6 años; d) media-baja escolaridad, 7 a 9 años; e) media escolaridad, 10 a 12 años; f) media-alta escolaridad, 13 a 17 años; y g) alta escolaridad, más de 18 años, aquellos que tuvieran algún tipo de estudios de posgrado.

Por la posición en el trabajo, las personas fueron agrupadas en tres categorías: a) autónomos o trabajadores por cuenta propia; b) trabajadores; c) empleadores.

Considerando las horas trabajadas, los individuos de la muestra fueron clasificados en cuatro fajas: a) 16 a 30 horas semanales trabajadas; b) 31 a 40 horas; c) 41 a 45; d) más de 45 horas trabajadas por semana.

De acuerdo con el sector de la economía donde la persona trabaja, la clasificación quedó de la siguiente manera: a) industria; b) servicios y c) agrícola (genéricamente, es denominado sector agrícola el conjunto que incluye actividades agrícolas, pecuarias, forestales y de pesca).

Finalmente, fue incluida una variable binaria para género y siete para distinguir a las ocho regiones económicas de México.

La edad y la escolaridad permiten observar la contribución de la experiencia y del entrenamiento en el ingreso de las personas, mientras que las discriminaciones salariales

asociadas al sexo son captadas por la variable de género. Intentamos captar los efectos de la posición previa de propiedad y riqueza sobre el ingreso de las personas, considerando la posición en el trabajo como una *proxi* de la distribución de la riqueza. Las horas trabajadas permiten captar el componente *extensivo* de la fuerza de trabajo. Por último, la actividad y región reflejan diferencias en la estructura productiva del país, en las productividades sectoriales y regionales.

Este conjunto de variables logró explicar una fracción substancial de la varianza del logaritmo del ingreso individual: 41% en 1984; 47% en 1994 y 51% en 1996. No obstante, estos resultados muestran que existe un conjunto, tal vez amplio, de factores muy relevantes que determinan el ingreso de las personas y que ha sido imposible incorporar en este modelo. A este respecto es importante recordar que, dadas las características de los datos disponibles, no existen informaciones sobre la distribución previa de riqueza y variables como *status* y habilidades “naturales” de los individuos.

Se verificó que, a nivel nacional, la parte explicada fue más importante en las áreas urbanas (41% en 1984; 45% en 1994 y 49% en 1996) en relación a las rurales (30% en 1984; 33% en 1994 y 34% en 1996). Esto sugiere que la estructura productiva en las zonas rurales es más heterogénea, ya que existe ahí una gama más amplia de factores que determinan el ingreso de las personas.

En las regresiones para las regiones económicas que cumplen estas tendencias generales. En algunos casos la parte explicada fue mayor que la nacional; por ejemplo, para el total de la región centro, la parte explicada fue de 50% en 1984 y de 55% en 1996; en la área urbana de la región sur se logró explicar 64% en 1984. En otros casos la parte explicada fue menor que la nacional; por ejemplo, para el rural de la región sur, en 1984, la parte explicada fue de únicamente 20%, contra una media nacional de 30%. Sin considerar las áreas rurales, en el año más reciente, de 1996, y excluyendo las regiones noroeste y occidente, la fracción explicada de la varianza del logaritmo de los ingresos individuales quedó en torno de 45% a 50%. Considerando sólo el rural y excluyendo esas mismas regiones, la parte explicada fluctuó entre 30 y 43%.

Estimamos la contribución marginal de cada variable explicatoria para la varianza de los logaritmos de los ingresos individuales. La escolaridad fue el elemento que, sistemáticamente, presentó los más altos niveles de contribución, siendo más importante para la explicación del ingreso de las personas en las áreas urbanas que en las rurales. Así, el acceso a la educación surge como la más importante contribución aislada a la desigualdad en la distribución del ingreso.

Los resultados de las ecuaciones de ingreso a nivel nacional, para los años de 1984 y 1996, están presentados en el cuadro 7. Es posible observar el diferencial de ingreso que las personas reciben, en relación a la categoría base, por poseer ventajas competitivas. En este renglón, nuevamente, la escolaridad se ha re-

velado como una de las variables fundamentales que determinan el ingreso de las personas.

Cabe recordar que indicadores de escolaridad han sido ampliamente usados para explicar diferenciales de ingreso; la diseminación de este abordaje se debe a la teoría del capital humano. Tal relación entre niveles de ingreso y años de escolaridad implica una asociación correspondiente entre la distribución de la educación y la distribución del ingreso. Las implicaciones de política económica de la teoría del capital humano son bastante conservadoras, pues, al atribuir papel preponderante a la educación, se observa una nítida tendencia a olvidar medidas de efectos más rápidos y más directos, como la política salarial o una política de ingreso mínimo. Variables excluidas del análisis (o

**Cuadro 7**  
**Índice de ingresos nacionales y por zonas urbanas y rurales, México, 1984 y 1996**

Factor	1984			1996		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Edad						
60 años o más	304.21	364.66	212.21	262.67	353.50	176.46
50 a 59 años	352.49	446.52	224.88	366.85	451.07	253.67
40 a 49 años	357.01	481.42	209.27	360.52	427.46	268.46
30 a 39 años	336.85	435.02	223.15	301.53	358.94	230.59
24 a 29 años	270.30	343.42	195.31	240.77	278.26	203.72
19 a 23 años	211.88	269.03	151.48	180.71	2101.30	167.25
17 a 18 años	140.18	165.10	119.24	142.78	155.30	139.70
12 a 16 años	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Sexo						
Hombre	142.43	131.86	187.90	145.12	131.22	186.79
Mujer	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Escolaridad						
Alta	896.87	860.64	866.19	836.75	740.09	932.96
Media-alta	392.08	345.40	475.90	468.43	430.53	386.26
Media	294.77	265.03	325.61	280.39	262.90	234.76
Media-baja	261.18	243.21	235.74	198.18	192.14	159.01
Baja	213.02	203.20	174.86	159.93	147.90	148.97
Escasa	144.33	138.33	146.73	127.06	122.43	120.78
Nula	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Posición en el trabajo						
Empleadores	151.25	194.68	132.94	213.06	204.30	219.73
Trabajadores	126.16	126.94	117.31	127.55	118.11	128.52
Por cuenta propia	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Horas semanales trabajadas						
Más de 45	152.00	139.87	168.77	154.25	147.96	150.01
41 a 45	140.78	129.16	159.47	156.32	151.89	145.01
31 a 40	147.87	137.58	158.08	131.87	121.10	141.48
16 a 30	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

**Cuadro 7**  
**Índice de ingresos nacionales y por zonas urbanas e rurales, México, 1984 y 1996**  
**(continuación)**

Factor	Nacional	1984		Nacional	1996	
		Urbano	Rural		Urbano	Rural
Sector de trabajo						
Industria	179.01	160.13	149.43	184.16	145.11	172.10
Servicios	183.25	155.62	191.19	199.73	149.64	199.03
Agricultura	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Región						
Centro	96.94	97.55	85.92	139.79	129.87	115.48
Golfo de México	99.38	93.56	100.60	105.12	94.93	107.24
Noreste	99.17	100.67	79.54	138.81	117.19	164.98
Noroeste	128.04	115.44	153.72	159.02	137.31	167.32
Norte	85.03	90.53	67.87	121.60	108.20	118.45
Occidente	95.74	87.01	104.61	144.93	119.60	160.75
Pen. de Yucatán	127.95	110.19	142.83	126.77	115.95	123.10
Sur	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: construida a partir de los resultados de las Ecuaciones de Ingreso de México, utilizando datos individuales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1984 y 1996, México, INEGI, 1996 y octubre de 1998.

parcialmente incorporadas, como la distribución previa de la riqueza) serían relegadas a segundo plano.

## Conclusion

Una estrategia redistributiva exige que los grupos que pretenden ser alcanzados por las metas (como las poblaciones rurales y urbanas pobres, los pequeños labradores, los trabajadores rurales asalariados, etc.) sean identificados de forma bastante precisa, cuantificando, región por región, estado por estado y en las zonas urbanas y rurales, la población situada debajo de la línea de pobreza; como fue hecho en esta investigación.

Se torna necesario definir los instrumentos de implementación destinados a fijar la manera por la cual pueden ser cumplidas las metas redistributivas. Nora Lustig y Ruthanne Deutsch mencionan seis tipos de mecanismos: *a)* el primero exige establecer un ambiente adecuado para la reducción de pobreza (congruencia de las políticas macroeconómicas con los objetivos sociales); *b)* servicios públicos de calidad, como un buen sistema de salud y educación al cual los pobres tengan acceso; *c)* redistribución de activos; *d)* apertura de mayores oportunidades para que los pobres tengan acceso

al mercado de créditos; *e)* mayor infraestructura física en las zonas pobres y *f)* políticas gubernamentales de transferencia de ingresos.

Para nosotros es importante dejar claro que, a un nivel elevado de decisiones públicas, cualquier política redistributiva con algún sentido tiene que pasar por una modificación mayor o menor en el control de los activos. En este sentido, dada la estructura de la distribución de los activos rurales en México, una política agresiva de reubicación de derechos sobre la propiedad tendría que ser emprendida con mayor énfasis en las regiones noreste, noroeste y occidente de México. De la misma forma, es necesario incentivar la participación de los trabajadores urbanos, por medio de los fondos de pensión en las acciones de las empresas. También una política para la distribución directa de recursos a los grupos más pobres es urgente. Una política salarial activa que proteja el poder de compra de los asalariados más pobres y programas de ingreso mínimo son indispensables. De inicio, el énfasis debe ser desplazado para los 40 o 50% más pobres de la población, dependiendo de la región económica del país. Las características socioeconómicas de ellos fueron analizadas en este estudio.

Otro mecanismo que permitiría garantizar algún acceso a la posesión de activos se-



ría la definición de objetivos precisos en el área de créditos, como la determinación de los tipos de financiamiento que cada grupo de ingreso necesita y puede obtener. Estas consideraciones tienen pertinencia aún mayor en los cinturones de miseria de las zonas metropolitanas de las grandes ciudades del país y en las áreas rurales donde la distribución de créditos<sup>11</sup> ha obedecido, muchas veces, a objetivos extra económicos. En este punto, una redefinición de las políticas actuales de Nafinsa (Nacional Financiera, S.A.) y del Banrural (Banco Nacional de Crédito Rural) para cumplir los objetivos que en la década de los setenta impulsaron al Infonavit es hoy una tarea inaplazable. También es importante una modificación, por medio de una política salarial activa, en el sistema de precios relativos.

Además de las reformas institucionales, en el control de los activos se pueden tomar

<sup>11</sup> Nora Lustig y Ruthanne Deutsche, *The Inter-American Development Bank...*

medidas para la reorientación de la distribución de los servicios públicos en beneficio de los segmentos más pobres de la población. En última instancia, el factor decisivo del crecimiento futuro del país no es sólo la mejor distribución del ingreso, sería también la mejor distribución de oportunidades. Y esa menor desigualdad en la distribución de oportunidades está siendo negada a los segmentos más pobres de la población mexicana, no sólo en virtud de la forma actual de la distribución del ingreso, sino también, porque los mismos no tienen acceso a la educación, a un buen sistema de salud, a los servicios públicos y a otros beneficios otorgados por el sector privado y público.

Una política fiscal redistributiva implica una reducción de la incidencia de impuestos en los estratos de ingreso más bajo. La preponderancia en el sistema tributario mexicano de impuestos sobre el consumo implica que la incidencia de impuestos en las clases medias y bajas, por medio del Impuesto al Valor Agregado, sea fuertemente regresiva. Esto, evidentemente, no puede estar de acuerdo con el

objetivo de distribuir progresivamente el ingreso. En este sentido, una reforma fiscal progresiva (en lugar de la persecución fiscal establecida a partir del presupuesto de ingresos de la federación de 1999) y la automatización integral del sistema fiscal mexicano que buscase la ampliación de la base poblacional tributable con el impuesto sobre el ingreso y sobre el patrimonio, no sólo resultaría en un incremento de la recaudación fiscal del erario público, sino también permitiría la disminución, en los estratos más pobres de la población, de los impuestos per capita, lo que colocaría mayor poder de compra en manos de aquellos sectores de la población.

Este conjunto de reflexiones sugiere que la preocupación por el aumento de la producción y la mejoría de la distribución del ingreso deben ser conjugadas y no tratadas separadamente. De esto resulta que, tanto el nivel de empleo, como una política salarial progresista y de ingreso mínimo deben ser consideradas metas primarias, ya que, debidamente combinadas, son un instrumento poderoso de redistribución del ingreso.

Una planeación adecuada de este conjunto de iniciativas exige la disposición de recursos de inversión de capital, de infraestructura básica y de otros servicios públicos que los más pobres necesitan para poder mejorar su situación relativa.

La fuente de financiamiento de este tipo de políticas debe ser cuestionada. Según datos del Fondo Monetario Internacional, México pagó, entre 1980 y 1996, US \$139,800 millones por concepto de intereses de la deuda externa. En el año de 1997 fueron desembolsados US \$10,800 millones por tal concepto, cantidad que equivale a 287.5 veces el dinero destinado a todos los programas sociales emprendidos en ese año en México y que es igual a 3.025 veces lo que se gastó, en 1997, con programas de combate a la pobreza.<sup>12</sup> Clara-

<sup>12</sup> El gasto total en programas sociales en México fue, en 1997, de US \$37,57 millones y estaba previsto un valor de US \$41,44 millones para 1998. Los gastos en programas de combate a la pobreza extrema fueron de sólo US \$3,6 millones en 1997 y estaban programados en US \$4,5 millones para 1998 (Cámara de Diputados).

mente, la política económica actual beneficia el pago de deuda externa en detrimento de políticas sociales: con el dinero gastado sólo en intereses de la deuda externa podrían ser financiados más de tres mil programas de combate a la pobreza extrema. Una estrategia nacional de desarrollo económico que pretenda incorporar como uno de sus objetivos explícitos la disminución de la desigualdad y de la pobreza requiere revisar su agenda de compromisos financieros internacionales. Existen suficientes argumentos para negociar, en términos favorables (no sólo alargando los plazos de pago pero, sobre todo, disminuyendo en términos reales las tasas de intereses actualmente pagadas y exigiendo una disminución del principal; 1% menos de deuda por cada año en que ya fueron pagados intereses arriba de US \$5,000 millones permitiría la disminución del principal de la deuda en, al menos, 20%) el pago de la deuda externa. Una renegociación favorable al país (que es diferente a una moratoria) permitiría liberar recursos hoy destinados a ese tipo de pagos para destinarlos a la implantación de las políticas sociales anteriormente descritas.

Desde otro punto de vista, es posible aún sostener la idea de que una buena parte de las propuestas anteriormente expresadas son factibles de colocarse en marcha con una reorientación de los fondos públicos que actualmente se destinan a los programas sociales. Desde hace años diversos gobiernos destinan recursos a acciones de desarrollo regional buscando revertir el cuadro actual de desigualdad del ingreso y pobreza. Pocos resultados, no obstante, fueron alcanzados. Los incentivos a la producción en las regiones más pobres son desviados con frecuencia para los que no la necesitan. Pensamos que parte importante del problema consiste en la falta de un diagnóstico adecuado de la desigualdad y pobreza del país, y de la generación de un sistema nacional de control de los gastos públicos, con supervisión de representantes de la sociedad civil. Por lo tanto, la reingeniería de la política social en México exige, por una parte, a) la identificación precisa de los grupos que tienen que alcanzar los programas sociales, es decir, una mejor focalización de las acciones sociales y, por otro lado, b) el establecimiento de un sistema social de control de los gastos sociales.



# D

## el incierto trabajo a la precariedad asegurada. Tendencias y retos de la ocupación en México

Eduardo Manzo Ramos\*

*Si definimos la precariedad como la insuficiencia de ingreso o la necesidad de laborar jornadas mayores a las normales para percibir ingresos “suficientes”, tenemos que 87.9% de las nuevas ocupaciones en ese periodo pueden calificarse como precarias y la mitad de los ocupados se encuentra ya en esa condición. El asunto adquiere los niveles de desastre cuando la suficiencia es medida en términos de salarios mínimos y se recuerda que en ese periodo el salario mínimo perdió un cuarto de su valor.*

**P**ara la mayor parte de la población, el empleo es la variable fundamental de la economía. Hasta hace unos años, importaban sobre todo el ingreso de esa actividad. Desde la crisis de 1982, su disponibilidad y su calidad se volvieron igual de relevantes.

De esta manera, para la vieja generación de trabajadores quedó atrás la larga etapa de crecimiento de la economía y del empleo. Para los más jóvenes, que se incorporaron al mercado de trabajo entre la reiterada virulencia de la crisis y las débiles recuperaciones subsecuentes, ha quedado la certeza de que el empleo siempre crece, sin importar la situación económica, por debajo de lo que se requiere. La falta de perspectivas y la desesperanza que conlleva han provocado un grave deterioro en el tejido social, deterioro que en el incremento de la violencia y la delincuencia tiene una de sus expresiones más delicadas y preocupantes. Es un estallido social, una especie de Caracazo, lento, cotidiano, permanente.

\* Economista, director de Investigación de la Dirección Ejecutiva de Estudios del Trabajo de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal.

Pero este peculiar escenario en lo laboral no se ha manifestado en el alza constante del índice de desempleo abierto (que en general regresa a su nivel original al pasar la etapa más aguda de la crisis), sino en un crecimiento de la precariedad del trabajo a partir del desplome de los ingresos derivados de esas ocupaciones y del deterioro de las condiciones de trabajo. La disyuntiva de la población, salvo para un pequeño sector, el de los jóvenes urbanos, se presenta como el problema de escoger entre una ocupación insatisfactoria y el desempleo. Para la mayoría, la crítica situación no permite esos lujos; la pobreza tiene otras prioridades. Su elección se mueve más entre una ocupación insatisfactoria de bajos ingresos y otra que tenga alguna mejoría en ingresos o condiciones de trabajo. La alta rotación del personal, entre otras causas, es la expresión de esa búsqueda.

Aquí, es necesario distinguir entre el concepto de empleo propiamente dicho, en el que se reconoce una relación asalariada con un patrón respecto al resto de ocupaciones, donde lo mismo encontramos a la pequeña fracción de *patrones* que trabajan, que a los *trabajadores sin pago* o a los *ocupados por su cuenta*. A cada una de estas ocupaciones co-

responde una fuente particular de ingresos y sólo en el caso de los asalariados, por destajo o cuota fija, podemos hablar propiamente de salario. De la misma manera, los cambios en las condiciones de trabajo responden a esa variedad de relaciones laborales, las que trascienden los ajustes de las relaciones capital trabajo, pero que en general parecen estar impregnadas de una lógica semejante: en esta idea, revisamos las grandes tendencias de la ocupación y sólo en los casos necesarios hacemos la distinción entre el empleo asalariado y el que no lo es.

## Ocupacion y empleo

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, la ocupación creció 22.4% de 1991 a 1997, un poco más de 6,700,000 nuevos puestos de trabajo, siendo los asalariados el sector más dinámico (28.7%) frente al resto de ocupados (14.6%). Como se ve en el cuadro 1, el rápido crecimiento en la demanda de ocupación responde, tanto al todavía acelerado aumento de la población en edad de trabajar, como a que en este periodo tres de cada cuatro nuevos potenciales trabajadores demandaron una ocupación, cuando en 1991 los *activos* eran apenas la mitad de los mayores de doce años.

Así, los que permanecieron al margen del mercado laboral fueron una minoría, minoría que también presenta cambios en los motivos de su inactividad. En tanto, los estudios y la realización de las labores domésticas aparecían hasta 1991 como las dos razones principales de la inactividad, para los nuevos inactivos no ocurrió así, 48% aparece como *otros inactivos*, la categoría en la que se incluye a los que no tienen ninguna otra actividad para explicar que no buscan trabajo, como también a una parte de la creciente delincuencia. En las ciudades este porcentaje llegó hasta 76.9%, principalmente a costa de la reducción de los inactivos que estudian. Así, las dificultades para convertirse en trabajador crecieron tanto como las complicaciones para permanecer inactivo.

Por otra parte, si hasta 1991 60% de la población en edad de trabajar tenía apenas su primaria concluida, o ni siquiera eso, 90% de los incorporados a este sector en los seis años siguientes tenía al menos algún año de secundaria o más. Las cifras son impresionantes en tanto se comparan con el enorme atraso que en materia educativa persiste en el país, cuando en 1991 hasta un 20% de los mayores de doce años en zonas no urbanas carecía de cualquier tipo de instrucción. Al mismo tiempo, los relativamente altos niveles educativos de

**Cuadro 1**  
**Estructura de la población total activa, inactiva y ocupada en 1991 y del crecimiento de 1991 a 1997 según tipo de localidad**

	Estructura en 1991			Estructura del crecimiento 1991-1997		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
TOTAL	142.8%	134.4%	150.4%	113.7%	123.4%	107.1%
Mayor de 12 años	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Inactiva	46.4%	46.8%	46.1%	24.2%	15.7%	29.9%
Activa	53.6%	53.2%	53.9%	75.8%	84.3%	70.1%
Ocupada	52.4%	51.9%	52.7%	72.7%	77.4%	69.6%
Próximos a iniciar	0.5%	0.3%	0.6%	0.6%	0.8%	0.4%
Sin próximos a iniciar	51.9%	51.6%	52.2%	72.2%	76.6%	69.2%
Desocupada	1.2%	1.3%	1.1%	3.1%	6.9%	0.5%
<i>Mayor de 12 años por nivel de instrucción</i>						
Sin instrucción	13.1%	5.5%	20.0%	-7.2%	-0.4%	-11.7%
Primaria incompleta	25.0%	15.3%	33.7%	-3.6%	-1.4%	-5.1%
Primaria completa	21.7%	22.5%	20.9%	21.3%	8.3%	<b>30.1%</b>
Secundaria	26.2%	34.1%	19.2%	<b>44.3%</b>	34.7%	<b>50.8%</b>
Medio superior y superior	14.0%	22.7%	6.2%	<b>45.2%</b>	<b>59.0%</b>	<b>35.8%</b>

**Cuadro 1**  
**Estructura de la población total activa, inactiva y ocupada en 1991 y del**  
**crecimiento de 1991 a 1997 según tipo de localidad**  
**(continuación)**

	<i>Estructura en 1991</i>			<i>Estructura del crecimiento 1991-1997</i>		
	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
<i>Inactiva según condición de inactividad</i>						
Estudiantes	32.2%	39.0%	25.9%	47.8%	11.0%	<b>60.9%</b>
Quehaceres domésticos	56.7%	51.1%	61.8%	27.2%	19.8%	29.8%
Pensionados y jubilados	2.4%	4.3%	0.7%	<b>16.1%</b>	<b>32.3%</b>	<b>10.3%</b>
Incapacitados	4.0%	2.5%	5.4%	-39.1%	-39.9%	-38.9%
Otros inactivos	4.7%	3.1%	6.1%	<b>48.0%</b>	<b>76.9%</b>	<b>37.8%</b>
<i>Ocupada por rama de actividad económica</i>						
Agropecuarias	26.8%	2.0%	48.8%	12.2%	-1.0%	22.1%
Extracción de petróleo	0.3%	0.3%	0.3%	-0.8%	-0.7%	-0.9%
Minería	0.4%	0.3%	0.6%	-0.8%	-0.6%	-1.0%
Alimenticios	3.7%	3.6%	3.8%	<b>5.8%</b>	<b>8.2%</b>	4.0%
Textil	0.6%	0.9%	0.2%	<b>2.0%</b>	0.5%	<b>3.1%</b>
Prendas de vestir	2.1%	1.9%	2.2%	<b>3.1%</b>	<b>3.9%</b>	2.5%
Cuero y calzado	0.8%	1.6%	0.1%	<b>2.3%</b>	-1.8%	<b>5.4%</b>
Madera y papel	2.0%	3.0%	1.1%	2.1%	1.2%	2.7%
Industria química, vidrio y cemento	2.5%	3.4%	1.7%	0.8%	-0.3%	1.7%
Refinación petróleo y petroquímica básica	0.2%	0.2%	0.2%	<b>0.5%</b>	<b>0.3%</b>	<b>0.6%</b>
Metálicas básicas	0.2%	0.5%	0.0%	0.1%	-0.2%	<b>0.3%</b>
Otras industrias	3.7%	6.5%	1.2%	4.7%	4.5%	<b>4.8%</b>
Construcción	6.1%	5.7%	6.5%	-1.7%	-0.8%	-2.3%
Electricidad	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	1.1%	0.1%
Comercio de mayoreo	2.0%	3.6%	0.6%	<b>7.0%</b>	<b>8.5%</b>	<b>5.9%</b>
Comercio de menudeo	13.8%	16.5%	11.5%	16.5%	19.5%	14.2%
Hoteles y preparación y venta de alimentos en establecimientos	2.5%	3.6%	1.5%	<b>4.9%</b>	<b>6.8%</b>	<b>3.5%</b>
Preparación y venta de alimentos en la vía pública y a domicilio	1.8%	1.9%	1.6%	-0.9%	1.2%	-2.4%
Transportes y servicios conexos	3.4%	5.2%	1.8%	<b>5.2%</b>	5.3%	<b>5.1%</b>
Comunicaciones	0.3%	0.7%	0.1%	0.4%	0.5%	<b>0.2%</b>
Alquiler de inmuebles y servicios financieros y profesionales	3.1%	5.6%	0.9%	<b>8.3%</b>	<b>16.3%</b>	<b>2.3%</b>
Servicios médicos, de educación y esparcimiento	8.3%	11.9%	5.0%	10.3%	8.5%	<b>11.6%</b>
Servicios de reparación	3.5%	5.2%	2.0%	<b>10.0%</b>	<b>12.2%</b>	<b>8.3%</b>
Servicios domésticos	3.2%	3.4%	3.0%	<b>8.4%</b>	<b>9.9%</b>	<b>7.3%</b>
Servicios diversos	3.3%	4.6%	2.2%	-4.5%	-5.4%	-3.8%
Administración pública y defensa	4.2%	6.8%	2.0%	4.3%	2.4%	<b>5.7%</b>
No especificado	0.6%	0.6%	0.6%	-0.7%	-0.1%	-1.1%

**Cuadro 1**  
**Estructura de la población total activa, inactiva y ocupada en 1991 y del**  
**crecimiento de 1991 a 1997 según tipo de localidad**  
**(continuación)**

	<i>Estructura en 1991</i>			<i>Estructura del crecimiento 1991-1997</i>		
	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
<i>Ocupados por tipo de relación laboral</i>						
Empleadores	7.8%	4.8%	10.5%	-10.2%	5.2%	-21.8%
Por su cuenta	23.6%	16.6%	29.9%	28.7%	<b>28.2%</b>	29.2%
Asalariados	50.3%	67.4%	35.1%	60.1%	46.3%	<b>70.4%</b>
A destajo	5.0%	6.4%	3.6%	<b>11.0%</b>	<b>10.8%</b>	<b>11.2%</b>
Sin pago	13.0%	4.6%	20.5%	11.2%	<b>9.9%</b>	12.3%
Otros trabajadores	0.2%	0.1%	0.3%	-0.8%	-0.2%	-1.2%
No especificado	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.2%	-0.1%
<i>Ocupado por ocupación principal</i>						
Supervisores y capataces industriales	0.9%	1.7%	0.3%	<b>4.5%</b>	<b>6.5%</b>	<b>3.0%</b>
Vendedores ambulantes	2.4%	2.8%	2.0%	<b>6.1%</b>	<b>9.9%</b>	<b>3.3%</b>
Ayudantes de obreros	5.2%	5.2%	5.1%	6.9%	<b>9.2%</b>	5.1%
Vendedores dependientes	11.2%	13.8%	8.9%	<b>20.6%</b>	<b>23.6%</b>	<b>18.4%</b>
Protección y vigilancia	1.5%	2.2%	0.9%	<b>3.6%</b>	<b>3.6%</b>	<b>3.6%</b>
Técnicos y personal especializado	2.3%	4.0%	0.8%	<b>6.0%</b>	<b>6.3%</b>	<b>5.8%</b>
Trabajadores domésticos	4.0%	4.3%	3.7%	<b>5.5%</b>	<b>6.3%</b>	4.9%
Funcionarios públicos y gerentes sector privado	1.8%	3.3%	0.6%	<b>2.6%</b>	3.7%	<b>1.8%</b>
Profesionales	2.8%	4.6%	1.1%	2.3%	5.1%	0.3%
Empleados en servicios	7.0%	9.5%	4.8%	5.0%	6.2%	4.1%
Artesanos y obreros	17.1%	20.9%	13.7%	16.7%	10.8%	<b>21.2%</b>
Oficinistas	8.5%	14.4%	3.2%	4.0%	6.5%	2.1%
Maestros y afines	3.5%	4.4%	2.8%	3.4%	1.9%	<b>4.6%</b>
Operadores de transportes	3.8%	5.4%	2.3%	3.5%	2.2%	<b>4.5%</b>
Agricultores	25.9%	1.5%	47.5%	10.9%	0.2%	18.9%
Trabajadores del arte	1.1%	1.5%	0.7%	-0.5%	-0.3%	-0.7%
Mayorales agropecuarios	0.2%	0.1%	0.3%	0.3%	-0.3%	<b>0.6%</b>
Administradores	0.2%	0.2%	0.1%	-0.1%	-0.6%	<b>0.4%</b>
Agropecuarios						
Operadores de maquinaria agropecuaria	0.4%	0.1%	0.8%	-0.4%	-0.2%	-0.6%
No especificado	0.2%	0.2%	0.3%	-0.9%	-0.6%	-1.1%
<i>Ocupados sin próximos a iniciar por duración de la jornada de trabajo</i>						
No trabajo la semana de referencia	4.0%	3.9%	4.1%	-1.6%	-0.9%	-2.1%
Menos de 15 horas	5.7%	3.8%	7.5%	10.0%	11.0%	9.3%
De 15 a 24 horas	10.0%	7.9%	11.8%	1.6%	3.0%	0.7%
De 25 a 34 horas	9.7%	8.6%	10.7%	4.3%	5.8%	3.2%
De 35 a 39 horas	7.7%	6.7%	8.5%	2.3%	2.6%	2.1%
De 40 a 48 horas	41.9%	49.6%	35.0%	18.8%	12.7%	23.4%
De 49 a 56 horas	10.6%	10.3%	10.8%	<b>22.7%</b>	<b>25.4%</b>	20.7%
Más de 56 horas	9.9%	9.0%	10.6%	<b>43.9%</b>	<b>41.2%</b>	46.0%
No especificado	0.6%	0.2%	1.0%	-2.2%	-0.7%	-3.3%

**Cuadro 1**  
**Estructura de la población total activa inactiva y ocupada en 1991 y del**  
**crecimiento de 1991 a 1997 según tipo de localidad**  
**(continuación)**

	<i>Estructura en 1991</i>			<i>Estructura del crecimiento 1991-1997</i>		
	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
<i>Ocupados sin próximos a iniciar por nivel de ingresos</i>						
No recibe ingresos	12.2%	4.6%	19.1%	<b>27.9%</b>	<b>10.1%</b>	<b>41.3%</b>
Menos de 1 SM	18.2%	9.7%	25.8%	<b>33.3%</b>	<b>33.6%</b>	33.1%
De 1 hasta 2 SM	35.8%	41.4%	30.7%	0.6%	-8.1%	7.0%
Más de 2 hasta 3 SM	15.0%	19.6%	12.8%	4.8%	14.7%	-2.7%
Más de 3 hasta 5 SM	8.6%	12.0%	5.5%	<b>13.9%</b>	15.3%	<b>12.8%</b>
Más de 5 hasta 10 SM	4.0%	6.2%	2.1%	<b>11.5%</b>	<b>16.5%</b>	<b>7.7%</b>
Más de 10 SM	1.5%	2.6%	0.6%	<b>4.3%</b>	<b>6.3%</b>	<b>2.7%</b>
No especificado	3.6%	0.2%	3.4%	3.8%	11.5%	-2.0%
<i>Ocupados sin próximos a iniciar por tipo de prestaciones</i>						
Sin prestaciones	61.2%	42.3%	78.1%	<b>90.9%</b>	<b>93.2%</b>	89.2%
Sólo otras prestaciones	3.6%	4.2%	3.1%	0.2%	2.0%	-1.1%
Sólo seguridad social	3.8%	4.1%	3.6%	-8.3%	-8.0%	-8.5%
Seguridad social y otras prestaciones	31.0%	49.3%	14.8%	17.7%	13.3%	<b>21.0%</b>
No especificado	0.3%	0.2%	0.4%	-0.5%	-0.5%	-0.6%

Fuente: Dirección Ejecutiva de Estudios del Trabajo/Subsecretaría del Trabajo/GDF, con datos de la Encuesta Nacional de Empleo, INEGI.

los nuevos demandantes de empleo cuestionan las concepciones de que una parte del desempleo deriva de la falta de preparación y capacitación de la mano de obra. A esta generación le ha tocado, con las mejores condiciones de preparación, el peor escenario posible en cuanto ocupación.

En el mejor de los casos, desde el punto de vista individual, los niveles de preparación de los jóvenes permite desplazar a trabajadores de mayor edad. Desde una perspectiva social, los años recientes son la continuación de un proceso de deterioro de las condiciones laborales, deterioro de una realidad que desde antes no era nada halagadora. Veamos como es posible ponderarlo.

### La precarización del trabajo

En general, en todas las relaciones de trabajo, los ingresos tienden a la baja en el periodo citado. Así, 95% de los nuevos ocupados no asalariados no recibe ingresos y 38.3% de los

nuevos asalariados percibe menos de un salario mínimo. Pero al mismo tiempo son los asalariados con ingresos mayores a tres mínimos los que más crecieron (63%). Aún así, para 1997, 65% de los ocupados en el país recibía ingresos menores a dos salarios mínimos o no percibía ninguna remuneración.<sup>1</sup>

El deterioro de las condiciones de trabajo, el otro gran cambio de los últimos años, es difícil de captarlo en toda su complejidad, ya que incluye lo mismo la pérdida de la estabilidad y de múltiples derechos laborales, escritos o implícitos, que el menoscabo de pres-

<sup>1</sup> La insuficiencia de estos ingresos respecto a las necesidades de una familia, incluso cuando trabajan dos de sus miembros, es evidente. El costo de la Canasta de Consumo Familiar Mínimo para la ciudad de México (desarrollada por la Dirección Ejecutiva de Estudios del Trabajo de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del Gobierno del D.F.) es actualmente de cinco salarios mínimos y el de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales, de Coplamar, llega más o menos a los siete salarios mínimos, según lo afirma Julio Boltvinik en su artículo de *La Jornada* del 23 de abril de 1999.



taciones sociales, entre otras variables. Ante la dificultad y la carencia de información adecuada creemos que la duración de la jornada de trabajo nos proporciona un buen indicador de su evolución. En esos seis años, de manera semejante a como se abrió el abanico salarial, crecieron significativamente las jornadas menores a quince horas semanales (39%), mientras que las superiores a 48 y 56 horas aumentaron 48% y 94.7% respectivamente. De esta manera, si en 1991 20.4% de los ocupados laboraba jornadas mayores a 48 horas, para 1997 este porcentaje llegaba 28.9% del total.

El resultado es que si definimos la *precariedad* como la insuficiencia de ingreso o la necesidad de laborar jornadas mayores a las normales para percibir ingresos "suficientes",

recuerda que en ese periodo el salario mínimo perdió un cuarto de su valor.<sup>2</sup>

Pero el problema no es sólo que ante una demanda anual de ocupaciones cercana a un millón cien mil puestos apenas se hayan creado 790 mil ocupaciones no precarias en esos seis años, sino que incluso en las etapas de crecimiento económico (de 1991 a 93 y de 95 a 97) los grados de precariedad no dejaron de crecer. (véase cuadro 2)

### Empleo informal?

Con toda intención hemos evitado utilizar hasta ahora el término de *empleo informal*. Al ser una derivación del concepto de economía in-

**Cuadro 2**  
Grado de precariedad por nivel de ingresos y duración de la jornada de trabajo en miles de ocupados

	1991	1993	1995	1996	1997	Incremento 91-97	
						Absolutos	Relativos
<i>Total del país</i>							
<b>Total ocupados*</b>	29,179	30,976	32,327	33,784	35,695	6,516	22.3%
<b>Precarios</b>	12,080	13,602	15,283	16,124	17,806	5,726	47.4%
Sin ingresos	3,707	4,518	5,123	5,119	5,597	1,890	51.0%
Menos de 1 SM	5,515	6,187	6,401	6,812	7,772	2,257	40.9%
De 1 a 2 SM y más de 48 horas	2,256	2,206	2,986	3,307	3,483	1,227	54.4%
De 2 a 3 SM y más de 56 horas	602	691	773	886	955	352	58.5%
<b>No precarios</b>	17,099	17,375	17,045	17,661	17,889	790	4.5%
<b>Grado de precariedad</b>	41.4%	43.9%	47.3%	47.7%	49.9%	87.9%	
<i>Zonas urbanizadas</i>							
<b>Total ocupados*</b>	13,708	14,568	14,886	15,341	16,283	2,575	18.8%
<b>Precarios</b>	3,317	3,683	4,524	4,972	5,426	2,109	63.6%
Sin ingresos	655	779	792	839	948	294	44.8%
Menos de 1 SM	1,379	1,423	1,842	2,230	2,357	978	70.9%
De 1 a 2 SM y más de 48 horas	1,013	1,112	1,474	1,457	1,603	590	58.3%
De 2 a 3 SM y más de 56 horas	270	368	415	446	517	247	91.7%
<b>No precarios</b>	10,392	10,886	10,362	10,370	10,857	466	4.5%
<b>Grado de precariedad</b>	24.2%	25.3%	30.4%	32.4%	33.3%	81.9%	

tenemos que 87.9% de las nuevas ocupaciones en ese periodo pueden calificarse como precarias y la mitad de los ocupados se encuentra ya en esa condición. El asunto adquiere los niveles de desastre cuando la suficiencia es medida en términos de salarios mínimos y se

<sup>2</sup> El cálculo semejante, que incluye a los ocupados sin prestaciones y sin los ingresos suficientes para pagar estos servicios al sector privado, da un resultado semejante al pasar el grado de precariedad de 47.9% a 54.4%, ya que el 91% de los nuevos puestos de trabajo carece de todo tipo de prestaciones.

**Cuadro 2**  
**Grado de precariedad por nivel de ingresos y duración de la jornada de trabajo en miles de ocupados**  
**(continuación)**

	1991	1993	1995	1996	1997	Incremento 91-97		
							Absolutos	Relativos
<i>Zonas rurales</i>								
<b>Total ocupados*</b>	15,471	16,408	17,441	18,443	19,413	3,941	25.5%	
<b>Precarios</b>	8,763	9,919	10,759	11,152	12,380	3,617	41.3%	
Sin ingresos	3,052	3,739	4,330	4,280	4,648	1,596	52.3%	
Menos de 1 SM	4,136	4,764	4,559	4,581	5,415	1,279	30.9%	
De 1 a 2 SM y más de 48 horas	1,243	1,094	1,511	1,850	1,880	637	51.2%	
De 2 a 3 SM y más de 56 horas	332	322	358	440	437	105	31.6%	
<b>No precarios</b>	6,708	6,489	6,683	7,291	7,032	324	4.8%	
<b>Grado de precariedad</b>	56.6%	60.5%	61.7%	60.5%	63.8%	91.8%		

\* Sin incluir no especificados.

Fuente: Dirección Ejecutiva de Estudios del Trabajo/Subsecretaría del Trabajo/GDF, con datos de la Encuesta Nacional de Empleo, INEGI.

formal, que en general se entiende como la parte de la producción y de los servicios que evade el pago de impuestos no parece ser el mejor término para captar los cambios de la ocupación.<sup>3</sup> En cambio, la precariedad a la que nos hemos referido afecta tanto al sector asalariado como al que no lo es, en la misma medida en que parece actuar sobre todo en los tipos de ocupación; mientras que lo informal nos remite a la idea de que se desarrolla al margen del resto de la economía, en su parte subterránea, con una lógica independiente.

Aunque esta percepción no está detrás de todos los discursos de la informalidad, nos interesa discutirla por sus implicaciones. Hasta donde se sabe, una buena parte del llamado empleo informal se encuentra conectado o relacionado con el resto de la economía y su dinámica. En el caso del ambulante, la actividad que se identifica como típica de la informalidad, la mayor parte de los ambulantes

concluye cadenas de comercialización que comienza mayoristas o empresas "formales", lo que también sucede con otras actividades calificadas como informales.

Por otra parte, si tomamos como representativos del sector informal a los micronegocios, y partimos de que la mayoría de esos establecimientos son comerciales o de servicios (de acuerdo con la Encuesta Nacional de Micronegocios), podemos suponer que su conexión con el resto de la economía se da sustancialmente por quienes son sus abastecedores. A ese respecto, 88% de los establecimientos tiene como proveedor principal a comerciantes, la mitad de los cuales son grandes comercios y, por tanto, formales en la idea del pago de impuestos. Además, en 1996, hasta 13% de los micronegocios que realizaban manufacturas tradicionales lo hacían bajo la modalidad de la maquila, sin importar si contaban con patrones o trabajadores por su cuenta, con lo que las relaciones laborales existentes en esos establecimientos no parecen afectar su conexión con empresas mayores (véanse cuadros 3 y 4). Incluso, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, los trabajadores industriales, por su cuenta, duplican el número de ambulantes y son la mitad de los asalariados industriales. Así, la mayor parte del trabajo "informal", al no realizarse en las calles, sino en pequeños talleres, algunos en los mismos

<sup>3</sup> Una de las visiones típicas del origen de la informalidad, la de la evasión de impuestos, es seriamente cuestionada por el cálculo de la Secretaría de Hacienda, en donde se afirma que no se puede cobrar nada a los ocupados en el sector informal, dados sus bajos salarios o sus reducidas ventas. Incluso, incorporar a toda la informalidad a la legalidad costaría al fisco 0.22% del PIB. De esta manera, el sector informal no deja de pagar impuestos, sino que de cierta manera subsidia al fisco (*La jornada*, 11 de mayo de 1999, página 21).

**Cuadro 3**  
**Sectores de actividad de**  
**los micronegocios urbanos**

	Estructura 1994		Crecimiento 1994-1997	
	Tasas	Estructuras	Tasas	Estructuras
TOTAL	100.0%	21.4%	21.4%	100.0%
Manufacturas	19.4%	-14.8%	-13.4%	
Construcción	2.1%	30.7%	3.0%	
Comercio	41.1%	20.5%	39.3%	
Servicios	35.5%	32.3%	53.5%	
Transporte	1.9%	197.9%	17.6%	

Fuente: DEET/STPS/GDF, con datos de la Encuesta Nacional de Micronegocios

**Cuadro 4**  
**Principal proveedor de**  
**los micronegocios urbanos**

	Estructura 1994		Crecimiento 1994-1997	
	Tasas	Estructuras	Tasas	Estructuras
TOTAL	100.0%	21.4%	21.4%	100.0%
Comercio grande	19.4%	-14.9%	30.3%	
Comercio pequeño	2.1%	25.4%	52.4%	
Fábrica grande	41.1%	33.8%	8.0%	
Fábrica o taller pequeño	35.5%	-11.6%	-1.6%	
Otro	1.9%	53.7%	10.9%	

Fuente: DEET/STPS/GDF, con datos de la Encuesta Nacional de Micronegocios

hogares o a domicilio, es más "subterráneo" que el comercio callejero, pero igualmente conectado con la industria "formal" y su dinámica.

De esa manera, estamos frente a una economía que crea sobretodo ocupaciones precarias y no ante una que sólo puede generar escasos 790 mil puestos de trabajo, y en la que el resto de la población que busca empleo construye alternativas de ocupación al margen del resto de la economía, separadas del llamado sector formal. La hipótesis de la conexión entre el sector formal e informal permite explicar que una parte de las ocupaciones precarias, además de afectar al sector asalariado, se desarrolla como trabajo por su cuenta, manteniendo la principal característica de un vigoroso ejército industrial de reserva: la presión sobre el salario y las condiciones de trabajo de los asalariados.

Si esto no es así, tenemos que explicar dos problemas. Primero, el de la capacidad de crear durante varios años un número mayor de ocupaciones informales que formales, sin mostrar hasta ahora signos de agotamiento o saturación. Segundo, los efectos que sobre la productividad y la dinámica económica hacen que estas ocupaciones se localicen en microestablecimientos, con bajos ingresos, y que estén supuestamente desconectados.

La pulverización de la estructura industrial y de servicios, por el explosivo aumento de los micronegocios en los últimos años, si bien puede ser un fuerte argumento de la autonomía del sector informal, tendrá implicaciones y explicaciones igual de sugerentes cuando intentemos definir su vínculo con el llamado sector formal y los medios en que la precarización del trabajo asalariado parece impregnar al resto de ocupaciones.

### Algunas bases de la precariedad

Si de la economía informal se derivó el concepto jamás definido de empleo informal, podemos ahora reiterar el sentido adecuado de la relación entre economía y empleo para plantear la pregunta fundamental: ¿cuáles son los cambios económicos que originan que la ocupación, y en particular el empleo, avancen a la precariedad?

Sin intentar, por supuesto, agotar esta pregunta, apuntamos algunos elementos:

Primero, el reiterado uso de la contención salarial para controlar la demanda, y con ello la inflación, ha provocado una caída continua de los salarios, entre ellos el mínimo. Con su reducción, la referencia de los ingresos mínimos que se deben recibir para iniciar y poder continuar en cualquier tipo de actividad remunerada ha disminuido también. Así, actividades que en otras condiciones no se realizarían por su inviabilidad económica, subsisten con ingresos apenas equivalentes a los magros salarios de los ocupados en otros sectores. En el caso del comercio, esto explicaría la posibilidad de fragmentar varias veces las viejas cadenas de comercialización. Tantas veces como el ingreso mínimo se ve comprimido.

Segundo, la reducción de los salarios origina un descenso de la demanda de una parte de la industria y del comercio (la del mercado interno) al mismo tiempo que obliga a la población a recomponer la estructura de su consumo. Una demanda disminuida y en continuo ajuste acentúa el rompimiento de los encadenamientos productivos de la industria tradicional (la que genera la mayor parte de la ocupación) y a la vez permite crear productos y actividades para satisfacer una demanda de muy bajos ingresos que empresas normales, con el criterio de la rentabilidad, no pueden cubrir dada la escala de sus actividades y la fragmentación de su mercado. Como expresión de lo anterior tenemos que los servicios de reparación explican 10% de los puestos creados de 1991 a 1997.



FOTO: ESFERA

Tercero, la recomposición de las condiciones de trabajo, mediante la pérdida de la estabilidad laboral y la redistribución de labores y responsabilidades al interior de las empresas (con una lógica que rompe con la de los antiguos tabuladores que asignaban a cada trabajador un salario en una labor, en un puesto específico y único), tiene en la maquila, y especialmente en la subcontratación de servicios, un aliciente y una manifestación de estos cambios. Se disminuye la plantilla o no aumenta cuando trabajadores que siguen realizando labores para la empresa aparecen contratados por otras, manteniendo condiciones laborales distintas.

Cuarto, una parte de los establecimientos que crecen con el acicate de la crisis responde a la creación de verdaderos canales al-

ternativos de comercialización o de servicios, como lo son la venta de productos usados de todo tipo o los servicios que tienen como destino exclusivo a una comunidad cerrada. Sin embargo, el límite de estas alternativas es el excedente de ingresos que esta comunidad, por definición con ingresos a la baja, puede destinar a dichos servicios. En el caso de los servicios domésticos, que son hasta 10% de los nuevos puestos para mujeres y que en su mayoría se destinarían a un estrato de ingresos altos, estamos frente a nuevas modalidades del trabajo subordinado, que no deja de ser asalariado y a la vez precario.

Por supuesto, una parte de estos cambios responde a los ajustes propios de las relaciones entre el capital y el trabajo en tiempos de crisis, donde el incremento del desempleo permite la reducción de los salarios y la recomposición de las condiciones de generación y distribución del producto social. Sin embargo, la discontinua reducción de los salarios (entre etapas de estancamiento y de caída libre), más allá de la voluntad política del gobierno federal, expresada en la necesidad de controlar la inflación mediante la disminución de la demanda, requiere explicaciones adicionales. En ese sentido, la larga duración del periodo de ajuste, sin entrar a periodos de crecimiento de la producción del empleo no precario y los salarios, reclama una interpretación semejante.

## Los retos de la ocupación

El lento crecimiento promedio de la economía en los últimos 17 años, junto con este abigarrado escenario, conforma las tendencias y los retos de la ocupación para los próximos años. Puntualizaremos los más destacados.

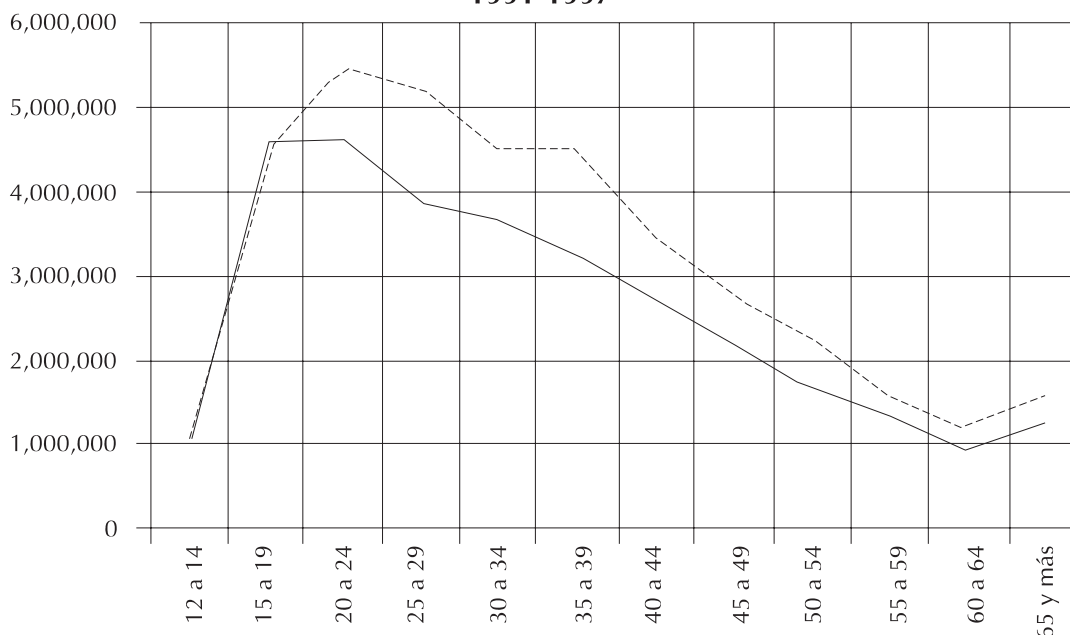
El primero de ellos es que el incremento del trabajo precario coincide con las primeras manifestaciones de la transición demográfica que, en el caso de los servicios para menores de edad, supone ya una reducción del número de estudiantes en los primeros años de la educación básica y el nulo crecimiento de la población de 12 a 19 años. La primera parte de los jóvenes que nacieron en los setenta, cuando las altas tasas de crecimiento de la pobla-

ción comenzaron a descender, hoy demandan empleo. De hecho, la estructura de la pirámide de la población ocupada ha comenzado a ensancharse en su parte media y en menos de quince años, sin que el proceso sea tan acelerado como en los países europeos, tendremos un alto peso de la población mayor a 35 y 40 años, con lo que el promedio de edad de los ocupados tenderá a elevarse poco a poco (véase gráfica 1).

to de la vida laboral de la población se presentará como una demanda de ocupación para mayores de 35 años. Tendremos así una estructura poblacional cercana a la de un país desarrollado, pero con una economía subdesarrollada.

El segundo proceso es que, ante la caída de los ingresos de la población ocupada, se crea la demanda de empleos por la incorporación de personas que en otras condiciones

**Gráfica 1**  
**Población activa nacional por rango de edad,**  
**1991-1997**



Este paulatino proceso de maduración implicará, por ejemplo, que la actual estructura, donde los más jóvenes son en promedio los que cuentan con mejores niveles educación formal, sea remplazada por una más homogénea. Otro cambio fundamental es que en tanto la pirámide poblacional se transforme en una especie de rombo, la principal fuente de la demanda de empleos será las personas maduras y no los jóvenes, con lo que el desempleo abierto, entre otras cosas, cambiará de dinámica y de formas de expresión.

En lo inmediato la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar descenderá, pero seguirá demandando más de un millón de empleos al año. En unos cuantos años, su número absoluto comenzará a descender y el alargamien-

habrían permanecido inactivas. Esta presión adicional sobre el mercado de trabajo se manifiesta en los momentos más intensos de la crisis, pero, ante la ausencia de una recuperación de los ingresos de la población, una parte de los recién incorporados no vuelven a su condición de inactivos (véase cuadro 5).

El tercer fenómeno, muestra del anterior pero también del crecimiento en los niveles de educación de las mujeres, es el aumento en la tasa de participación femenina. El porcentaje de mujeres activas respecto a las que están en edad de trabajar pasó 31.5% a 36.8%. De esta manera, de 1991 a 97 las mujeres son más de la mitad de los nuevos ocupados (53.8%), lo que es más acentuado en el campo que en las zonas urbanas (56.1% y 50.8%).



**Cuadro 5**  
**Tasa de participación por tipo de localidad y sexo, 1991-1997**

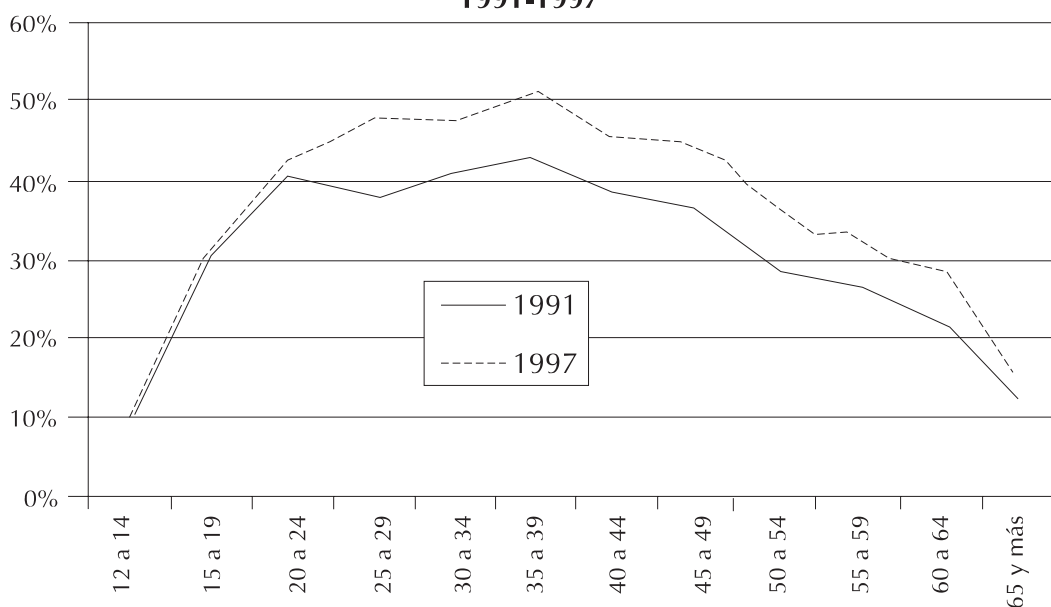
	1991	1993	1995	1996	1997	Crecimiento de la tasa 1997-1991
<b>Nacional</b>						
Total	53.6%	55.2%	55.6%	55.4%	56.6%	3.1%
Hombres	77.7%	78.9%	78.2%	77.7%	78.3%	0.5%
Mujeres	31.5%	33.0%	34.5%	34.8%	36.8%	5.3%
<b>Zonas urbanizadas</b>						
Total	53.2%	55.0%	55.5%	55.0%	57.0%	3.8%
Hombre	73.7%	74.6%	74.7%	74.1%	75.6%	1.9%
Mujeres	34.9%	36.9%	38.1%	37.7%	40.1%	5.2%
<b>Zonas no urbanizadas</b>						
Total	53.9%	55.3%	55.7%	55.7%	56.4%	2.5%
Hombres	81.3%	82.6%	81.3%	80.9%	80.5%	-0.8%
Mujeres	28.4%	29.5%	31.3%	32.2%	34.0%	5.6%

Fuente: Dirección Ejecutiva de Estudios del Trabajo/Subsecretaría del Trabajo/GDF, con datos de la Encuesta Nacional de Empleo, INEGI.

Esto afecta sobre todo a las mujeres mayores de 25 años, que incrementaron sus índices de participación en más de 5 puntos porcentuales en cada rango de edad. Esta tendencia no se muestra en el caso de los hombres, pues entre los 25 y los 54 años presentan índices de participación mayores a 90%, con lo que es ya muy estrecho el margen para incrementar el porcentaje de activos (véase gráfica 2).

A pesar de las diferencias entre ingresos y el tipo de labores que realizan las mujeres, el proceso de incorporación masiva al mercado de trabajo no deja de ser alentador en cuanto el trabajo productivo les permite un mayor desarrollo social y personal y una capacidad de replantear sus relaciones de pareja en mejores condiciones que las pasadas. No hay que olvidar que todavía la trayectoria laboral femenina depende de su estado civil, de manera

**Gráfica 2**  
**Tasa de participación femenil por edad, 1991-1997**



que mientras las casadas y las que están unidas libremente con alguien ven descender sus índices de participación cuando dejan de ser solteras, los incrementan cuando se separan de sus parejas. La disponibilidad de un ingreso, si no estamos en una unidad familiar sin remuneraciones e incluso en condiciones de considerarlo siempre su ingreso como una parte del familiar, avanza hacia una relativa independencia económica, condición indispensable de la personal.

Al mismo tiempo, no es posible olvidar que esta incorporación responde en muchos casos a estrategias familiares de sobrevivencia ante la crisis, por lo que no siempre es una opción voluntaria. La ausencia de indicios de que esta incorporación está siendo acompañada de una redistribución de las responsabilidades y labores domésticas al interior de la familia, especialmente entre hombres y mujeres, permite suponer que es más una fuente adicional de frustración que de gozo y crecimiento.

## Fijando prioridades

La frase inicial de este artículo, sobre que el empleo es la variable fundamental de la economía para la mayoría de la población, además de un intento por resolver con fortuna el eterno problema de la página en blanco, es a su vez el punto básico para definir las responsabilidades del Estado hacia la población y el medio para hacerlo. La ocupación, su existencia, su dignidad y los ingresos que se derivan de ésta son, entre otros indicadores, la medida en que una sociedad avanza y que una economía pujante se ve acompañada de su población. Tal vez los datos aquí planteados prueben la incoherencia de los esquemas teóricos que tratan de vincular la caída de los salarios y el combate de la excesiva rigidez de las relaciones laborales como los mecanismos para crear ocupación. El deterioro del empleo y los salarios se han acompañado ya por años. La magra calidad de la ocupación es una expresión de la flexibilización buscada. El mercado en solitario ha probado que crea y, ante todo, genera ocupaciones precarias.

Pudiera ser una satisfacción el contar con los argumentos para rebatir esa teoría y la

política económica que de ella se deriva, pero el costo social pone en su justo lugar esta pírrica victoria. El problema es cómo enfrentar, desde las condiciones actuales, el desastre actual. No planteamos respuestas; encontrarlas, como en el pasado, sigue siendo un problema social; tan sólo listamos algunos de los problemas básicos que una política económica y social, que ponga por delante a la gente, tiene la obligación de resolver.

El más elemental es del crecimiento; una economía que no crece vigorosamente es incapaz de crear la cantidad de ocupaciones que se requiere, sobre todo con una demanda como la que en la actualidad se presenta. Pero crecer no es suficiente; es condición indispensable pero no basta. La economía volcada a las exportaciones, que se modernizaría mediante la presión de la competencia, no ha cumplido ni siquiera con el requisito. Combinar ambos factores, crecimiento y empleo no precario, sólo es posible con un mercado interno dinámico que, sin excluir las exportaciones, pueda ser el motor del crecimiento. Para ello se requiere de inicio reparar los destrozos de las políticas de ajuste, reestructurando las cadenas productivas rotas por la indiscriminada apertura comercial y la propia crisis, elevando la capacidad de demanda de los diversos sectores productivos y de servicios y en particular de la población. La afirmación parece de perogrullo, pero tras 17 años de políticas restrictivas de la demanda ya no lo es.

El segundo problema que urge resolver es disminuir la presión del mercado laboral. Se requiere retardar el mayor tiempo posible la incorporación de los jóvenes a la demanda de ocupación. El problema es complejo pero hay varias formas posibles. La primera es que un incremento de las remuneraciones al trabajo, particularmente el asalariado, elevará los magros ingresos familiares reduciendo una parte de la demanda de empleos que se genera por la necesidad de compensar los ingresos familiares en continuo descenso. Los instrumentos con que cuenta el gobierno son una clara política de recuperación de los salarios de sus trabajadores y, en particular, una recuperación más acelerada del salario mínimo. Así, por un lado, se establecería el piso mínimo para los incrementos salariales, al contrario de los topes que hasta ahora han existido. Al mis-

mo tiempo, se recuperaría el papel del salario mínimo de fungir como norma salarial, al determinar el costo mínimo del trabajo y las proporciones del costo entre trabajos de diferente calificación.

Por supuesto, estas acciones tomadas de manera aislada agravarían las dificultades para sobrevivir de una buena parte de las pequeñas empresas, puesto que en primera instancia sólo las productoras de bienes básicos tendrían un incremento de su demanda. Por esta razón, son acciones que sólo son viables como parte de un cambio general de la política económica. Además, hay que recordar que el bajo costo del trabajo vuelve incosteables las inversiones en innovaciones técnicas, las cuales son indispensables para sostener cualquier esquema de crecimiento a largo plazo.

La segunda medida para retardar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral es mantenerlos, en condiciones óptimas, el tiempo más largo posible en su condición de estudiantes. Esta es la única actividad de los inactivos que, desde el punto de vista social, tiene obvias repercusiones positivas en el futuro. Las becas, al ser un ingreso que compensa en parte el costo de mantener a un miembro de la familia en actividades no remuneradas, funcionan en ese sentido.

Sin embargo, el inhibir la incorporación al mercado laboral o propiciar el regreso a la inactividad de una parte de la población ocupada, sobre todo de los empleos precarios, puede implicar un grave retroceso social si en su mayoría son mujeres las que regresen a su condición de inactivas y, por tanto, al seno del

hogar (la "opción" que hoy tiene la mayoría de las mujeres cuando no laboran en actividades remuneradas). Esto sería el primer resultado de una recuperación de los ingresos familiares, pero por esa razón deben desarrollarse políticas específicas que vuelvan opcional la permanencia de ellas en el mercado de trabajo.

Parte de este problema depende del cambio de perspectiva en la familia, donde se debe asumir que la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado ha fracturado la tradicional división de responsabilidades al seno del hogar. Socialmente, la creación de servicios que cubran las tareas hogareñas, ahora no cubiertas del todo, puede convertirse en una oferta adicional de ocupación, la cual se debe procurar no sea precaria. Así, la incorporación de las mujeres al mercado laboral puede generar al mismo tiempo un medio para reducir la presión que genera.

El tercer problema que hay que resolver en los próximos años es que la población en edad de trabajar en las zonas no urbanizadas crece más rápido que en las ciudades (2.83% contra 2.17%). En los años recientes, la incorporación de inactivos urbanos hizo que la demanda de empleo fuera casi idéntica en ambas zonas. Sin embargo, el retraso del cambio demográfico en el campo hará que la mayor parte de la demanda se localice en esta zona. Crear polos de crecimiento regionales fuera de los actuales, dominados por la maquila de exportación, supone definir criterios y políticas que permitan un crecimiento regional más armónico y más allá de las lógicas del mercado. Como en antaño, esa es una responsabilidad y una posibilidad que sólo puede realizar el Estado y la sociedad organizada.

Crear los empleos suficientes es un reto extraordinario para el futuro inmediato, sobre todo cuando el lento crecimiento económico convirtió a la oferta de mano de obra de una virtud en un problema, además que se arrastra el gran lastre acumulado en los años anteriores. Por simple justicia social, el Estado está obligado a retomar las funciones sociales que ha abandonado en los últimos años. Está en juego la estabilidad política y social en el país. No es posible que, como en otros aspectos fundamentales, la política sea no tener ninguna.



FOTO: ESFERA

# Los derechos humanos y la situación de vivienda en México

Georgina Sandoval\*

*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.*

## ¿Qué es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)?

Los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos en todo el mundo están definidos en tres documentos que componen la Carta Internacional de Derechos Humanos, siendo la Organización de las Naciones Unidas la encargada de vigilarlos. Dichos documentos son:

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>1</sup> (1966);

\* Casa y Ciudad, investigadora.

<sup>1</sup> Las disposiciones fundamentales del PIDESC son:

1. el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos;
2. la obligación de los Estados a:
  - adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, hasta el máximo de sus recursos;
  - garantizar el ejercicio de los derechos en él enunciados sin discriminación alguna;
  - garantizar los derechos económicos del Pacto a personas que no sean nacionales suyos;
3. igualdad de derechos para hombres y mujeres;

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Por las condiciones que ha marcado la historia, entre la población se conocen y defienden más los derechos civiles y políticos, pero es importante saber que también hay derechos en los ámbitos económico, social y cultural, los cuales se deben hacerse efectivos en las sociedades.

En el caso de nuestro país, en 1993 el gobierno ratificó voluntariamente el Pacto In-

4. las limitaciones a los derechos y libertades del Pacto sólo se someten a limitaciones determinadas por la Ley pero sólo en la medida que sea compatible con el derecho mismo;
5. Ninguna de las disposiciones del Pacto está sujeta a la destrucción, limitación o restricción de los derechos;
6. el derecho a trabajar;
7. el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias;
8. el derecho a fundar y afiliarse a sindicatos;
9. el derecho a la seguridad social y al seguro social;
10. la protección y asistencia a la familia;
11. el derecho a un nivel de vida adecuado;
12. el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental;
13. el derechos a la educación;
14. el derecho a educación primaria gratuita y obligatoria;
15. el derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico.



ternacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), es decir, asumió solemnemente, ante sus ciudadanos, ante los demás Estados Partes de este Pacto y ante la comunidad internacional en general, las obligaciones ya referidas que tienen fundamento jurídico. Por lo tanto, se comprometió a armonizar la legislación, las políticas y la práctica nacionales con sus obligaciones jurídicas internacionales vigentes.

Sobre la base de estas obligaciones, en noviembre de 1999, el gobierno mexicano rendirá su Tercer Informe Periódico ante el organismo que vigila el cumplimiento del Pacto, al cual se le conoce como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con el informe se dará cuenta de la estrategia de difusión, aplicación y defensa de los Derechos definidos en el Pacto y de sus resultados en nuestro país.

### **¿Sólo el gobierno tiene voz?**

El Comité no sólo escucha el informe presentado por los gobiernos, sino también la documentación proporcionada por otras fuentes, entre ellas la sociedad civil de ese Estado. Por ejemplo, para el próximo informe mexicano,

distintas organizaciones no gubernamentales, en conjunto con organizaciones comunitarias, nos estamos preparando a informar al Comité de cómo se ha actuado en el respeto y la aplicación de los derechos consagrados en el PIDESC.

### **¿Qué se puede esperar?**

De no encontrar el Comité coherencia entre las acciones emprendidas por el gobierno que informa y los mandatos establecidos en el PIDESC, hará un llamado de atención al gobierno, proponiéndole una serie de recomendaciones para que cumpla sus compromisos; el quedar en evidencia ante la comunidad internacional no es un buen antecedente para ningún gobierno.

### **Y la vivienda... ¿es un derecho?**

El derecho a una vivienda adecuada entendida como "un lugar donde poderse aislar si se desea espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación



adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”,<sup>2</sup> es uno de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el Pacto, en el primer párrafo del artículo 1, está escrito que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]”.

## **Y en México... ¿cuál es la situación?**

Teniendo de referencia las anteriores definiciones, a continuación presentamos un avance de la situación mexicana. Con este documento se abre el compromiso por seguir de cerca los progresos o regresiones en el cumplimiento del derecho a la vivienda, teniendo en cuenta sobre todo que:

“El derecho a una vivienda adecuada está reconocido universalmente por la comunidad de países [...]. Todos los países, sin excepción, tienen algún tipo de obligación con respecto al sector de la vivienda como lo demuestran la creación de ministerios u organismos de la vivienda, la asignación de fondos al sector de la vivienda y las correspondientes políticas, programas y proyectos [...] todos los ciudadanos de todos los Estados, por pobres que puedan ser, tienen derecho a esperar que sus gobiernos se preocupen de sus necesidades en materia de vivienda y que acepten una obligación fundamental de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1987).

<sup>3</sup> Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 (1987).

## **Principales aspectos de la situación de vivienda en México<sup>4</sup>**

En 1993, el gobierno mexicano compareció ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para explicar las medidas tomadas en la protección de los derechos y las libertades fundamentales de la población, los cuales están definidos en El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por México.

En aquella ocasión, el Comité aportó sugerencias y recomendaciones precisas para superar las dificultades que impiden la instrumentación del Pacto. En el país esas recomendaciones no se han implementado, así lo demuestra la problemática que sistemáticamente se viene consolidando.

A continuación, miembros de la sociedad civil mexicana, quienes trabajamos por la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales del hombre y su sociedad, presentamos los aspectos de esta situación que, a nuestra forma de ver, son más preocupantes.

## **Las cifras y los requerimientos habitacionales**

No obstante que la información más reciente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática es presentada por rubros genéricos que no permiten hacer un análisis detallado de las condiciones cualitativas de la vivienda y sus ocupantes, podemos saber que la población de México, en 1995, era de 91,158,290 habitantes<sup>5</sup> y que el déficit habitacional hasta ese año fue de 4.6 millones de viviendas,<sup>6</sup> lo cual involucró alrededor de 21.62 millones de mexicanos. Otro dato nos indica un hacinamiento de 2.3 personas habitando en un dormitorio, cuando el parámetro establecido por la ONU para el hacinamiento es de dos personas como máximo.

<sup>4</sup> Documento presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en Ginebra Suiza, en diciembre de 1998.

## Consecuencias de la situación económica

Los recortes presupuestales harán que los organismos públicos, que en 1997 atendieron

y 83.20% gana menos de tres veces el salario mínimo,<sup>9</sup> como podemos ver en la siguiente tabla.

Sin embargo, desde 1994, los organismos financieros públicos para la vivienda como

<i>Población por rango de ingresos</i>	<i>Millones de trabajadores</i>	<i>Porcentaje %</i>
Población ocupada en el país	33.8 millones de personas	100.0
Población que no percibe un ingreso fijo y sobrevive de propinas y pagos en especie	5 millones 205 mil	15.4
Población que percibe menos de un salario mínimo diario	6 millones 870 mil	20.0
Población que obtiene de uno hasta 2 salarios mínimos	11 millones 86 mil	32.8
Población ocupada que gana de dos a tres salarios mínimos	5 millones 70 mil	15.0
Población ocupada que gana más de tres salarios mínimos	5 millones 679 mil	16.8

sólo 20% de la demanda,<sup>7</sup> suspendan la realización al año de 57 mil viviendas dirigidas a la población de más bajos ingresos; que además se dejen de proporcionar a diez mil familias, servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento y que a 71,800 habitantes se les cancele el Crédito a la Palabra, programa instituido como uno de los mecanismos fundamentales de combate a la pobreza. En total tres millones de pobres son afectados directamente,<sup>8</sup> de esta manera el gobierno mexicano está faltando a su obligación de aplicar el máximo de recursos de los que dispone para que el Derecho a la Vivienda sea efectivo.

## Modificaciones a la operación de los organismos de vivienda

Hoy en día 68.20% de los mexicanos ocupados percibe hasta dos veces el salario mínimo

Infonavit<sup>10</sup> y Fovissste<sup>11</sup>, quienes atienden la demanda de los trabajadores, o bien, Fovi,<sup>12</sup> quien se encarga de distribuir los recursos, han dejado de otorgar crédito a las familias de más bajos ingresos. De esta manera, actualmente, los créditos se otorgan a los sectores que ganan de 3.7 a 7 veces el salario mínimo,<sup>13</sup> es decir, sectores que en la actual situación económica del país no son los más necesitados. Nos preguntamos entonces: ¿dónde queda el compromiso del Estado y del gobierno en turno por aplicar medidas técnicas adecuadas para que la mayoría de la población no quede fuera de este derecho?

Por otro lado los instrumentos de apoyo creados como alternativas al grave rezago habitacional, tal es el caso del Fonhapo<sup>14</sup> y de los programas emergentes, los cuales, debido a las nuevas reducciones al presupuesto, eliminaron ocho mil apoyos de financiamiento

<sup>5</sup> Censo de Población 1995, resultados definitivos publicado por INEGI.

<sup>6</sup> Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo 1995.

<sup>7</sup> Consejo Empresarial para el Desarrollo Inmobiliario y la Vivienda.

<sup>8</sup> Estudio preliminar de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

<sup>10</sup> Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

<sup>11</sup> Fondo de Vivienda del Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado.

<sup>12</sup> Fondo de Operación y Financiamiento Bancario para la Vivienda.

<sup>13</sup> Hasta el 3 de diciembre, el salario mínimo mensual era de 90,6 USD.

<sup>14</sup> Fondo Nacional para las Habitaciones Populares.



FOTO: MARÍA JOSÉ MÉNDEZ

de vivienda, o bien, en el caso del programa piloto gubernamental para aplicar subsidios directos a la vivienda, el Prosavi,<sup>15</sup> fue cancelado después de un año de operación poco clara; lo sustituye el Programa de Ahorro y Subsidio a la Vivienda Progresiva que otorgó a finales de 1998, tan sólo 6,650 subsidios frente a la demanda.

### **Nuevos grupos vulnerables**

A raíz de la crisis financiera de 1994, familias en fase de amortización de un crédito de vivienda de interés social vieron triplicada su deuda a partir de la elevación del pago de intereses. Ciertamente, ante esta situación, el gobierno mexicano ha aplicado quince programas de Apoyo a Deudores Hipotecarios; desafortunadamente, para 1998, medio millón de deudores continúan en peligro inminente

de perder su casa<sup>16</sup> por una reasignación de 114 mil de estos créditos (que representan una cartera vencida de 36 mil millones de pesos), mientras que las familias que reestructuraron su préstamo en Unidades de Inversión están en constante riesgo por la incertidumbre jurídica ante los vaivenes inflacionarios. En este caso, el “máximo de aplicación de los recursos” técnicos se basa en la articulación de programas inocuos ante las dimensiones del problema.

Además en octubre de 1998, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió su resolución final sobre el conflicto suscitado entre tribunales federales en relación con la capitalización de intereses bancarios (anatocismo); a partir de esa fecha la banca comercial cuenta con el aval legal para perseguir, presionar y embargar propiedades pertenecientes a ese medio millón de deudores, que tendrán que enfrentar los juicios correspondientes en condiciones de desventaja.

<sup>15</sup> Programa de Subsidios a la Vivienda.

<sup>16</sup> Movimiento de Deudores Hipotecarios, El Barzón Metropolitano.

## Reformas a la legislación que tutela el Derecho a la Vivienda

Las reformas hechas, entre 1992 y 1996, a la Ley del Seguro Social, y por consecuencia a la del Infonavit, dejan un amplio margen de manejo a más intermediarios financieros (Afores y Siefores), ya sea en el control de los recursos y en su otorgamiento para créditos de vivienda; se prevé que de no ser establecidos controles claros para la distribución de los recursos y medidas de fomento para la oferta de créditos adecuados, aquellos trabajadores por debajo de la propuesta comercial del mercado de vivienda quedarán fuera, o bien, desprotegidos ante la avidez de algunos inversionistas.

### Desalojos<sup>17</sup>

Si bien es cierto que no existe una política abierta de desalojos masivos, por la vía de los hechos en todo el país durante 1997 se realizaron 15,389 desalojos, en los que unas 41,210 personas fueron obligadas a abandonar el lugar que habitaban. La siguiente tabla<sup>18</sup> nos muestra los motivos principales y el número de personas afectadas.

Tipo de desalojo	1997 <sup>(1)</sup>		1998	
	Familias	Habitantes	Familias	Habitantes
Inquilinario	4,154	17,488	210	870
Por invasión o irregularidad en la tenencia de la tierra	2,413	10,135	2,607	10,949
De reservas ecológicas	1,284	5,393	4,124	1,320
Por motivos económicos	4,000 <sup>(2)</sup>			
Por desarrollo urbano	651	2,734	595	2,400
Por fenómenos naturales <sup>(3)</sup>	1,300	5,460	17,330	71,946
Total	9,802	41,210	24,866	87,485

Notas: <sup>1</sup> Estas cifras sólo hacen referencia al primer semestre de 1997. Para 1998, se considera todo el año.

<sup>2</sup> Es el número de viviendas requisadas por las instituciones de crédito ante el incumplimiento de los pagos correspondientes.

<sup>3</sup> No se considera al total de damnificados, sólo se considera a quienes perdieron totalmente sus viviendas.

Las alternativas desde la sociedad para paliar esta situación van desde el hacinamiento, el asentamiento irregular en terrenos no aptos, entrar al mercado del arrendamiento sin control, y para el caso de los damnificados no se cuenta aún con datos para evaluar la efectividad de la ayuda, sin embargo se hace mención a la carencia de una política de ayuda en casos de desastres.

### Desalojos inquilinarios

En México, en materia inquilinaria, no existe una legislación apropiada; su normatividad se desprende de varias leyes, las cuales se limitan a regular las relaciones entre particulares fuera del marco de los derechos humanos.

Durante 1993, en el Distrito Federal, capital del país, se hicieron varias modificaciones al Código Civil en materia inquilinaria; con éstas se pone en desventaja al inquilino en tanto que desaparece casi la totalidad de los beneficios con que contaban, a saber: el tiempo de contrato se restringe a un año, el incremento de la renta ya no tiene límite, desaparece el derecho de preferencia en la renovación del contrato, se elimina la figura de conciliación

y se acortan los tiempos de los juicios de desahucio.

Aún cuando se ha pospuesto (en tres ocasiones) la entrada en vigor de estas reformas, las autoridades no han formulado medi-

<sup>17</sup> Cuando hay una acción directa sobre el núcleo familiar.

<sup>18</sup> Casa y Ciudad. Sistematización hemerográfica, 1997 y 1998.

das legislativas para proteger a las familias de bajos ingresos, quienes ahora rentan una vivienda en colonias populares y carecen de opciones, y así poderles garantizar que no serán expulsadas al cambiar las condiciones del contrato con el arrendatario. Según cálculos conservadores, 500 mil familias, es decir una población de 2 millones 350 mil habitantes<sup>19</sup> son las afectadas.

## **Desplazados<sup>20</sup>**

Los desplazados por motivos de guerra —quienes han tenido que dejar vivienda y medios de producción (cultivo de la tierra)—, personas en gran mayoría indígenas, que hasta este momento, y desde el inicio del conflicto armado en Chiapas, ascienden a unas 20 mil, y en algunos casos son poblados enteros. La respuesta de las autoridades ha sido los campos para refugiados. Sin embargo, muchas de las comunidades, sobre todo aquellas simpatizantes con el movimiento armado, temen que no venga aplicado un trato igualitario; es por ello que se niegan a ocuparlos.

En ese mismo sentido, la aparición de grupos armados irregulares en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas ha generado enfrentamientos intra e intercomunitarios que derivan en el desplazamiento y desalojo forzado de algunos grupos; a este ambiente de tensión se suma un elemento más: la presencia del ejército federal, quien en el último año ha sido objeto de numerosas denuncias por abusos a los derechos humanos.

## **A manera de conclusión, algunas preguntas**

Con los recortes de los recursos federales orientados al fomento de la vivienda, ¿cuáles serán los mecanismos que empleará el gobierno mexicano para satisfacer la demanda de vi-

vienda nueva y el mejoramiento y sustitución de la vivienda construida?

Los programas de dotación de servicios públicos relacionados con la vivienda, ¿en qué porcentaje se verán afectados y qué regiones serán las más desprotegidas?

¿Cuál es la disponibilidad de recursos económicos y legales que el gobierno mexicano destinará para dar plena efectividad al derecho a una vivienda adecuada de los sectores con ingresos menores de tres salarios mínimos? Ante la reducción de instituciones crediticias, ¿qué porcentaje se pretende cubrir del total de la demanda?

Aprobada la capitalización de intereses (anatocismo), ¿qué medidas legales se han adoptado desde la federación para contrarrestar los efectos negativos sobre los deudores hipotecarios más vulnerables?, ¿cuál es el monto por este concepto y qué proporción representa en relación al total?

Los fenómenos meteorológicos obligaron a implementar programas emergentes de vivienda; ¿qué porcentaje de los afectados y en qué condiciones se cubrirá con estos programas?, ¿quienes no accedan a ellos qué alternativas se les plantea? Los prototipos de vivienda propuestos, por ejemplo los de 36 metros cuadrados en el Estado de Chiapas, ¿responden a las formas de vida de los beneficiarios? ¿Cuánto tiempo demandará la reparación de redes de agua potable, drenaje, energía eléctrica y vías de comunicación? En tanto esto sucede, ¿cómo se dota de estos servicios a las comunidades afectadas?

Con el ingreso de damnificados centroamericanos, el gobierno mexicano ¿qué programas ha implementado para facilitarles la satisfacción de sus necesidades de techo y servicios temporales adecuados?

Por la presencia de grupos armados irregulares, ¿cuál es la cifra oficial actual de desplazados en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas? ¿En qué consisten los apoyos brindados para satisfacer su necesidad de techo y servicios? ¿Qué medidas de distensión se han implementado para propiciar y garantizar el retorno a sus comunidades?

<sup>19</sup> Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados del D.F.

<sup>20</sup> Cuando la acción es indirecta o sin la participación de alguna de las formas del Estado.



# La modernización del PRI en el preludio de la crisis de fin de sexenio

Miguel Ángel Romero \*

*Tres aspectos sobresalen en el panorama nacional en los últimos días: el proceso de selección de candidato a la presidencia de la República para el año 2000, desarrollado por el partido del gobierno; la prolongación por más de seis meses del conflicto en la Universidad Nacional Autónoma de México y la emergencia nacional provocada por las inundaciones en diversas entidades del país. Todo ello contrasta con el nombramiento del secretario Gurría como ministro de finanzas del año, por la Revista Euromoney.*

Los resultados del proceso electoral interno que instrumentó el PRI han tenido, como era de esperarse, diversas interpretaciones. Sobresalen, como siempre, las que polarizan la cuestión; quienes ven en este evento el adelanto de lo que será un triunfo rotundo del partido en el poder en las elecciones del 2000. Los argumentos para sostener esta tesis son básicamente dos: ninguno de los partidos fuertes de oposición fue capaz de realizar elecciones primarias que movilizaran a sus maquinarias electorales y otorgaran legitimidad a sus candidatos. La base de movilización priista fue contundente porque, tan sólo en la organización del proceso, participaron más de un millón de militantes y su estructura electoral se encuentra suficientemente aceitada para enfrentar con éxito el reto electoral del año próximo.

En el polo opuesto se localizan las tesis que sostienen que todo sigue igual, que en realidad no hubo sorpresas, que se trató del "dedazo" más costoso de la historia moderna del PRI. Que en el proceso electoral reinó la antidemocracia, inequidad, prácticas viciadas,

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

y que, en síntesis, se trató de una elección de Estado. Obviamente este sector no reconoce ventaja alguna al PRI por el hecho de haber desarrollado un proceso electoral inédito en donde corrió riesgos que en otras ocasiones se negó a realizar.

Como ha quedado claro a lo largo de los últimos números de *El Cotidiano*, el proceso de elección interna del PRI aporta aspectos novedosos y cambios institucionales a los cuales es preciso poner atención. El primero de ellos es que los pasos dados por ese partido hacen que este instituto se inscriba en un proceso de democratización que parece irreversible, salvo que exista alguna decisión unipersonal, dictatorial dispuesta a pagar un alto costo por imponer prácticas que vuelvan al pasado reciente.

Por mencionar un ejemplo, en el corto plazo, difícilmente podrán quitar de la presidencia del PRI a José Antonio Fernández por una decisión personal (provenga esta del presidente de la República o del candidato); en su afán por legitimarlo, se movilizó al Consejo Político Nacional y fue electo para ocupar la presidencia por cuatro años, a través del voto

universal directo y secreto por los miembros de ese organismo que para fines prácticos es el más representativo después de la Asamblea Nacional.

Si Francisco Labastida Ochoa (FLO) es el próximo presidente de la República, difícilmente podrá nombrar en forma directa a su sucesor. A diferencia de hace cuatro años, hoy FLO es un candidato con mayor fuerza y legitimidad que Luis Donaldo Colosio. Pero también Ernesto Zedillo es más débil que Carlos Salinas de Gortari, porque parte de su poder lo trasladó hacia otras esferas.

Sin embargo, FLO, a pesar de su fortaleza, no puede dejar de incorporar a los grupos de simpatizantes que no lo apoyaron (44%). Dicho de otra forma, es un candidato fuerte pero que tiene que compartir el poder con sus oponentes. Sobre todo con Roberto Madrazo Pintado (RMP) y Manuel Bartlett, quienes demostraron contar con la fuerza regional suficiente para ganar 23 y 5 Distritos Electorales respectivamente.

## Los resultados de la elección interna

Con 70 años de mantener el poder, el desgaste del PRI ha sido inmenso. Además las formas y métodos que han utilizado para ello no son precisamente algo de lo cual los priistas puedan estar orgullosos. Es por ello que la cifra oficial de diez millones de votos que inicialmente dio a conocer el CEN de ese partido ha sido severamente cuestionada. En particular, se asegura que no es posible encontrar entidades que superen en votación al Distrito Federal; tres son los argumentos esgrimidos: participación ciudadana, niveles de información y, sobre todo, vías de comunicación.

Se observan entidades con niveles de votación muy altas, tal es el caso del Edomex, Veracruz, Chiapas, Sinaloa, Tabasco y Puebla. En esas tres últimas entidades se entiende porque los más importantes precandidatos son oriundos de esas localidades.

El método elegido por el PRI tuvo ventajas para FLO que se traducen en que con 54% de la votación ganó poco más de 90% de los

Distritos Electorales. Sin embargo, esos 28 Distritos que perdió son, desde ahora, estratégicos porque la oposición (externa e interna) sabe con precisión en donde están las debilidades regionales de FLO. La "operación cicatriz" pasa por una negociación nacional pero, sobre todo, por la reconstrucción de relaciones a nivel regional en donde las fidelidades son mayores.

En las entidades donde mayor disparidad se dio entre el método y el porcentaje de votación fue en las siguientes: Colima, en donde a pesar de que RMP tuvo cerca de 40% de votos, los dos Distritos en disputa fueron adjudicados a FLO; Chiapas en donde a pesar de que RMP superó a FLO, y alcanzó 50% de la votación total, apenas lo superó con dos Distritos (véase cuadro 2) y Veracruz en donde con 35% de la votación apenas ganó dos de 23 distritos electorales en disputa.

También sobresalen las entidades en donde FLO ganó con amplia votación (más de 60%): Baja California Sur, Baja California, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas. Doce entidades en total, cuatro de ellas gobernadas por la oposición y ocho por priistas, entre estas últimas se cuentan aquellas entidades en donde abiertamente los gobernadores en turno se pronunciaron a favor de FLO (Durango, Guerrero e Hidalgo), su estado natal y el circunvecino (Sinaloa y Sonora) y las entidades con gobernadores fuertes que más bien actúan como caciques (Tamaulipas y Yucatán). La gran sorpresa fue Michoacán, entidad en donde RMP tenía muchas esperanzas y al que le dedicó varias giras (véase cuadro 4).

En el caso de RMP su fuerza indiscutible se localiza en el sureste del país. Al parecer él fue quien concretó el viejo proyecto de Manuel Bartlett Díaz de crear un sindicato de gobernadores. Con la sola excepción de Yucatán, el resto de la región apoyó a RMP (Campeche, Tabasco, Quintana Roo, Chiapas y parte importante de Veracruz).

Pero su fuerza real se localiza en el número de votos que logró (30% del total) y en el crecimiento que como figura política tuvo. Hoy se puede convertir en el líder de una frac-



ción disidente al interior del PRI, situación que nunca jamás ha vivido este partido. La cuña está dentro, el reto es saber si existe la capacidad de procesar una negociación que articule los trabajos de los priistas en una sola dirección. En la aparente fortaleza del PRI puede encontrarse también la explicación de un posible desenlace nada feliz. Los presagios de la tormenta ya se vislumbran, por lo pronto a los dos apoyos más importantes de RMP ya los enjuician desde Estados Unidos. A Carlos Salinas lo acusan de haberse enriquecido a través de Telmex, a Carlos Hank de transportar drogas en sus barcos de Tamsa. Sorpresivamente sufre un accidente un avión de la empresa Taesa y los medios de comunicación piden una revisión a fondo sobre los trabajos de mantenimiento que realiza una empresa propiedad de la familia Hank. FLO, sin venir a cuento, desliga al PRI de Salinas y RMP rechaza mantener una relación política civilizada con FLO. En pocas palabras, como dice un amigo, “llegaron los

tiempos de que las hormiguitas nos escodamos, mientras los mastodontes ajustan cuentas”.

### **UNAM: crisis institucional, movimiento social y coyuntura política**

Existen tres puntos de vista que tratan de explicar lo que ocurre en la universidad desde que estalló la huelga estudiantil: el que lo entiende como una crisis institucional, el que lo visualiza como un movimiento social amplio, y el que simplemente lo define como un conflicto político, manipulado por el gobierno y/o los partidos políticos.

En cada caso existe algo de razón, pero ninguna de las tres hipótesis explica por sí misma lo complejo del problema, y sería insuficiente como base para la formulación de alternativas de solución. Sólo un análisis que integre adecuadamente los argumentos de cada hipótesis en la explicación de las diferentes fases que ha tenido el conflicto puede ayudar a entenderlo y buscarle una ruta de salida.

Conviene recordar aquí que la UNAM ha vivido cuatro paros estudiantiles anteriores a éste: el primero en 1929 por la autonomía universitaria, que duró poco más de dos meses; el segundo en 1966 en protesta por decisiones académicas, que duró un mes; el tercero en 1968 por la entrada de la fuerza pública al campus, que duró 102 días, y el último en 1987, que desembocó en un Congreso Universitario, duró 19 días. El primero y el tercero de estos casos podríamos verlos históricamente como movimientos amplios con un impacto social más allá de los estrictamente universitarios, mientras los dos restantes podrían verse como movimientos enfocados de manera más concreta hacia la reforma universitaria.

Si consideramos la duración del paro actual y las graves consecuencias de todo tipo que tendrá para la UNAM y para la sociedad (pérdida de un año lectivo, atraso o cancelación de proyectos de investigación que significan años de trabajo, afectación de los procesos de titulación, pérdida de miles de horas-aula, entre muchos otros) no resulta exagerado afirmar que éste es el problema más grave que

haya enfrentado la máxima casa de estudios desde su fundación.

### ***Crisis institucional***

La primera hipótesis sobre el conflicto, de las tres que arriba hemos citado, asegura que se trata de una *crisis institucional integral*. Quienes sostienen esta postura coinciden en definir al conflicto como resultado de un profundo desgaste de los mecanismos institucionales de gobierno interno y de resolución de controversias al interior de la universidad. Esto implica que el tamaño del conflicto es proporcional al tamaño de los problemas que como organismo social vive la UNAM: sus reglamentos, su estructura y sus mecanismos para la toma y procesamiento de decisiones están rebasados por la realidad, y ya no responden a las necesidades y dimensiones de la institución.

Esta hipótesis resulta válida para conocer y entender el origen del conflicto. Recordemos que la movilización estudiantil comienza a raíz de una reforma al Reglamento General de Pagos (RGP) de la universidad, y, conforme crece, va incorporando otras demandas también de carácter universitario, tales como desaparecer el vínculo con el Ceneval y restablecer el pase automático, demandas que aún cuando pueden resultar cuestionables desde la perspectiva de calidad y excelencia educativa que prevalece en el conjunto de las instituciones académicas y sectores intelectuales, consiguen adeptos y permiten a los paristas avanzar en la consolidación de su movimiento.

El carácter eminentemente académico del conflicto durante su gestación y en sus primeras semanas de vida se evidenció también a través de una confrontación ideológica que se plasmó en los medios, protagonizada por dos sectores de la UNAM que defienden proyectos universitarios opuestos: el primero, encabezado por las autoridades y una parte de los académicos y estudiantes, quienes están convencidos de la mejoría de la universidad es un proceso de largo plazo, marcado por la continuidad —o en todo caso el cambio gradual— de las actuales políticas universitarias, que debe ser conducido dentro del marco normativo e institucional que hoy se tiene, y orientado por

principios de eficiencia, competitividad y regulación en temas como el acceso, la permanencia, la evaluación, la calidad y el presupuesto.

El segundo proyecto, abanderado por los paristas, el CEU histórico, el PRD y diversas agrupaciones de la izquierda social, está enfocado a recuperar algunos principios sociales de la universidad, o bien a reformar el establecimiento universitario en un sentido “revolucionario”, con medidas como: garantías de gratuidad y acceso, orientación popular de la educación, mayor presupuesto y subsidio, democracia plebiscitaria y nuevas formas de autogobierno universitario.

### ***El conflicto como movimiento social***

La segunda explicación del conflicto encuentra el origen de éste en una nueva ola de movilización social, detonada en parte por el contexto nacional de crisis económica, agitación preelectoral y presencia de guerrillas en Chiapas y Guerrero. Esta vertiente de análisis sugiere que el conflicto es la expresión de un movimiento social más amplio que reacciona en contra de políticas educativas y económicas fallidas, y en contra de un modelo de modernización del país al que identifica como *el proyecto del poder*, ajeno en todo a las necesidades y aspiraciones de la gran mayoría de los ciudadanos y grupos sociales.

Las divisiones al interior del CGH, así como los grupos de reacción antiparo que se han creado al calor del conflicto demuestran que, conforme pasa el tiempo, el tema UNAM se ha complejizado con otras cuestiones, como la intervención de los partidos políticos, la exigencia de algunos grupos hacia la autoridad para que recuperen las instalaciones, la polémica legal, el debate intelectual y la irritación social por diversos efectos de la huelga, como el caos vial, la violencia en las calles y el deterioro de la imagen de la UNAM entre la población.

Así, lo que comienza siendo una reacción estudiantil ante una medida administrativa y académica se convierte en movimiento social que engarza demandas estudiantiles con la inercia de otros grupos antisistema (Frente

Francisco Villa, EZLN, MPI, etc), que quieren aprovechar la coyuntura para sumar fuerzas y tratar de socavar la legitimidad del régimen, esta vez en cuanto a su política educativa, especialmente en cuanto al financiamiento universitario y al oferta de espacios educativos.

Este movimiento enfrenta muchas resistencias de otros movimientos y actores políticos y sociales, lo que inevitablemente inserta el tema UNAM en la agenda de la ciudad de México y del país. Esta situación plantea entonces la necesidad de abrir el diálogo hacia otros temas extrauniversitarios y a la participación directa o indirecta de otros actores y grupos sociales.

### ***El conflicto político***

La tercera perspectiva define al conflicto sencillamente como un episodio más de la lucha político-electoral que se está viviendo en México. Partiendo del supuesto de que la universidad y sus actores son vulnerables a la manipulación partidista, quienes ven el conflicto desde esta perspectiva aseguran que la paternidad del movimiento estudiantil está fuera de los campus universitarios y que reside en los partidos políticos nacionales.

Esta es la hipótesis que ha permeado más en los medios y, aunque en alguna medida explica algunos hechos aislados del problema, es quizá también la menos plausible, pues al basarse en la teoría de la conspiración, deriva fácilmente en la personalización y trivialización del conflicto y en la búsqueda de salidas a corto plazo, ya sean de tipo legal o a base de fuerza, descartando que exista un problema social o institucional de fondo.

### ***¿Cómo avanzar?***

Como hemos señalado arriba, es necesario entender que la dinámica misma del movimiento y la ceguera de sus protagonistas es la que lo ha puesto a la UNAM en un punto de estancamiento. La parte de las autoridades niega la diversidad de aspectos de forma y fondo que se deben atender, y la otra rechaza cualquier vía de negociación porque supone que negociar sus demandas es claudicar.

En tanto no exista conciencia en ambas partes de que se trata de un problema social de fondo, que implica a toda una institución social de primer orden, difícilmente se podrá completar la mesa y menos establecer un diálogo efectivo y que abra vías de solución al conflicto.

<b>Cronología del caso UNAM Octubre 1999</b>		
<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Síntesis</i>
30-09-99	Infructuosa reunión de diálogo entre la Comisión de Contacto y el CGH.	La discusión, círculo vicioso de lo que debe hacer el otro. Sin acuerdos, sin concretar una próxima cita, la Comisión de Contacto y el Consejo General de Huelga sólo llegaron a coincidir en que la solución al conflicto universitario debe darse por la vía del diálogo.
01-10-99	Se desintegra el <i>grupo de los 8</i> .	El grupo de ocho profesores eméritos, que el pasado 28 de julio presentaron una propuesta de solución, decidió desintegrarse al considerar que su misión estaba cumplida y que serían las autoridades universitarias y el Consejo General de Huelga quienes debían decidir si seguían o no la propuesta.
02-10-99	Marcha por el aniversario del 68.	Una nutrida marcha, que parte de rectoría, congrega en Tlatelolco a más de 50 mil manifestantes universitarios y de organizaciones sociales que defienden el paro en la UNAM y exigen la renuncia del rector. El CGH emite un discurso duro contra las autoridades universitarias, del DF y del país. Por su parte, los grupos antiparo se manifiestan en el Ángel de la Independencia.

**Cronología del caso UNAM  
Octubre 1999  
(continuación)**

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Síntesis</i>
04-10-99	La UNAM podría perder un año lectivo.	Si para noviembre no está resuelto el conflicto, anuncian algunos directores de escuelas, prácticamente se habrá perdido también este curso, lo que obligaría a recorrer un año lectivo el calendario escolar de la UNAM y con ello la institución estaría desfasada del sistema escolar nacional.
05-10-99	Eméritos contra Congreso resolutivo.	Profesores e investigadores eméritos rechazan que la UNAM se convierta en una universidad populista y asambleísta, víctima de intereses político-electorales. Exigieron al Consejo Universitario que no acepte, bajo ninguna circunstancia, la realización de un Congreso "democrático y resolutivo" y anunciaron que enviarán una segunda carta al presidente de la República para decirle que el cumplimiento de la ley no necesariamente significa represión y uso de la fuerza.
05-10-99	Presunto secuestro de <i>El Mosh</i> .	En asamblea los <i>ultras</i> informan de la desaparición de su compañero, el cual es presentado a los medios horas después con algunas heridas leves.
06-10-99	Recuperación momentánea de la ENEP Acatlán.	Antiparistas liberan las instalaciones de la ENEP por cuatro horas, pero no reciben apoyo ni resguardo de las autoridades, por lo que se ven obligados a devolver la escuela al contingente de 600 paristas que acuden a recuperar el sitio.
14-10-99	Zipizape entre paristas y la policía en el periférico.	Paristas y granaderos se enfrentaron cuando los primeros bloqueaban el periférico a la altura de Televisa, con un saldo de más de ocho heridos. Los sucesos ocurrieron después de una marcha de TV Azteca a Televisa San Ángel en contra de la manipulación informativa sobre el conflicto universitario. Ese mismo día un grupo de 20 antiparistas arribó a la Prepa 9 con intención de recuperar las instalaciones, pero se retiraron ante la posibilidad de un enfrentamiento violento con los <i>ultras</i> .
17-10-99	Los paristas se radicalizan y anuncian más movilizaciones.	Luego del enfrentamiento entre paristas y granaderos, el CGH declaró personas <i>non gratas</i> a la jefa del gobierno capitalino, Rosario Robles, al subsecretario de gobierno, Leonel Godoy y a Alejandro Gertz Manero, secretario de Seguridad Pública, y anunció que el 3 de noviembre realizará una marcha por el periférico en contra de la represión, por la renuncia de Barnés y por que se destine 8% de presupuesto a la educación. Además advirtieron que iniciarían el cierre de institutos de investigación.
16-10-99	Pende de un hilo nuevo encuentro entre la CC y paristas de la UNAM.	El CGH anuncia que sólo asistirá al nuevo encuentro si la CC es resolutiva, respondiendo de inmediato al pliego petitorio y si la cita es en el auditorio Che Guevara; la Comisión de Contacto responde que el encuentro es solamente un nuevo acercamiento de intercambio de ideas y la reunión debería ser en la Academia de San Carlos, como las anteriores.
18-10-99	Se rompe el diálogo, los paristas toman institutos de investigación.	El CGH cumplió su amenaza y, luego de que se frustrara el segundo encuentro con la Comisión de Contacto, inició el cierre de institutos, centros y programas de investigación. En varios de los once institutos afectados, los profesores trataron de oponer resistencia a que los edificios fueran cerrados; sin embargo, ante los gritos y empujones de los estudiantes paristas, terminaron por salir.



**Cronología del caso UNAM  
Octubre 1999  
(continuación)**

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Síntesis</i>
19-10-99	Aplicar la Ley a los <i>ultras</i> , decide Barnés.	El rector Francisco Barnés dio por finalizada la amnistía a paristas y giró instrucciones al abogado general de la UNAM, Gonzalo Moctezuma Barragán, para que se presenten las denuncias que correspondan ante la PGR por el despojo de las instalaciones de institutos y centros de investigación. Convocó a los paristas moderados a que se reúnan con la Comisión de Contacto.
20-10-99	Movilización por el presunto secuestro de un parista.	Hasta la media noche, el CGH mantuvo bloqueados, de manera intermitente, ambos sentidos de insurgentes, a la altura de la torre de Rectoría, en protesta por el presunto secuestro de Ricardo Martínez, estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e integrante del CGH.
21-10-99	Barnés insiste en la vía jurídica para liberar los centros de investigación.	El rector de la UNAM anunció que se reabrió el Tribunal Universitario y que pronto analizará los actos de flagrancia en los últimos acontecimientos en el conflicto. Sin embargo, Gonzalo Moctezuma Barragán, abogado general de la universidad, no ha presentado ninguna denuncia ante la PGR por el delito de despojo de las instalaciones.
24-10-99	El CGH flexibiliza su postura y decide no tomar más institutos.	El CGH acordó no cerrar más institutos ni la super computadora Cray, aunque no descartó tomar esas medidas en caso emergente, "si es que continúan los actos represivos contra los paristas".
26-10-99	Barnés encara a legisladores del PRD que pedían su renuncia.	"Dejen ya de interferir en la vida universitaria, dejen ya a los universitarios resolver sus problemas", encaró el rector de la UNAM, Francisco Barnés de Castro, a diputados perredistas que exigían su renuncia como primer paso para resolver el conflicto.
26-10-99	El gobierno del DF se deslinda de la solución al conflicto.	El secretario de gobierno explicó que el gobierno del DF no puede intervenir en el paro universitario, ya que la máxima casa de estudios del país es un organismo público federal descentralizado y por ello los problemas que se originen en el interior deben ser resueltos por las autoridades federales.
26-10-99	La consulta del CGH transcurre en calma.	Para la consulta organizada por los paristas, se instalaron 513 casillas y el CGH imprimió 1.5 millones de boletas además de 500 mil con las que ayudaron otras organizaciones. La votación transcurrió sin incidentes y con cierta afluencia, aunque las 700 boletas que se repartieron en cada casilla no se acabaron. A diferencia del plebiscito organizado por académicos, esta consulta estuvo abierta a la población en general. Entre las irregularidades, se podía votar con sólo dar el nombre.
27-10-99	Barnés se dice blanco de escalada perredista.	El rector de la UNAM, Francisco Barnés de Castro, reiteró que no renunciará a su cargo y aseveró que es un solo sector del PRD el que ha emprendido una escalada en su contra. Indicó que la propuesta de solución presentada por los paristas moderados no cumple con las expectativas de toda la comunidad universitaria; sin embargo, es un avance importante, "y si hay disposición, sobre esto podemos construir las bases de un acuerdo".

**Cronología del caso UNAM  
Octubre 1999  
(continuación)**

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Síntesis</i>
27-10-99	Resultados preliminares de la consulta de los paristas.	El CGH presentó datos preliminares de la consulta efectuada el martes 26, en la que votaron 170 mil 473 personas: 76% dijo que Barnés debe renunciar; 86% dicen que las autoridades deben acudir a un diálogo público y el mismo porcentaje afirma que es necesario un Congreso resolutivo para reformar a fondo a la UNAM.
28-10-99	Directores, en defensa de Barnés.	El pleno de los directores de facultades, escuelas, institutos y centros de investigación de la UNAM acusó a la dirigencia del PRD, incluyendo al ahora candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas, de intervenir en el conflicto universitario al bloquear cualquier vía de solución. Aclararon que más que una defensa recalcitrante del rector Barnés, su respaldo es hacia la institución.
28-10-99	Moderados presentan una tercera vía y desafían a los a <i>ultras</i> a un debate público.	Tras reiterar que no se saldrán del CGH porque su estrategia será ganar más asambleas que se unan a sus propuestas, los moderados retaron a los <i>ultras</i> a debatir públicamente una tercera vía de solución al conflicto universitario y rechazaron que el PRD esté detrás de dicha propuesta. Carlos Serrato, vocero en turno del CGH, reconoció que no se ha discutido el planteamiento de los moderados, "pero es el sentir de la asamblea y creemos que éste no sirve". Agregó que no aceptarán el debate al que han sido citados porque "no es a partir de un debate público, sino de la discusión al interior de las asambleas como se discute una propuesta".
28-10-99	El STUNAM recorre su emplazamiento a huelga hasta el 31 de enero del 2000.	"No debe verse como una derrota", dijo Agustín Rodríguez, líder sindical, "es una acción inteligente, ya que estallar la huelga en estos momentos traería mayores complicaciones y el sindicato no tiene la intención de afectar a la institución".

**Desastres naturales: consecuencias, saldos y costos**

Más allá de tratar de evidenciar la falta de una política de prevención de desastres, lo que puede afirmarse luego de realizar un recuento de los daños provocados por las inundaciones que azotaron durante los primeros días de octubre estados como Veracruz, Hidalgo, Tabasco y Puebla es que el gobierno mexicano exhibió su incapacidad para responder ante la emergencia.

Paradójicamente, mientras comunidades en 180 municipios del país veían perderlo todo, el presidente Zedillo en conferencia de prensa, ofrecida de manera conjunta con el primer ministro canadiense, Jean Chrétien, ase-

guraba que "afortunadamente México contaba con una política de prevención de desastres".

Más aún, cuando la Secretaría de Gobernación se enredaba con la cifra oficial de muertos y damnificados, la Organización de Naciones Unidas concedía a nuestro país el distinguido honor de ser el anfitrión del encuentro de la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, DIRDN, 1990-2000.

En el evento, Philippe Boule, Secretario General de la DIRDN, afirmaba que México había sido electo como sede de la reunión "por sus importantes contribuciones y políticas constructivas en materia de prevención y mitigación de desastres". Nuestro país celebraba así el día Internacional para la Prevención de Desastres Naturales.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ

En este marco, la Secretaría de Gobernación, a través de la Coordinación General de Protección Civil, informaba, de acuerdo con el último reporte, que las precipitaciones pluviales habían dejado el siguiente saldo: 369 personas muertas, 180 municipios afectados, 49 correspondientes a Puebla, 83 a Veracruz, 33 a Hidalgo y 15 a Tabasco. En lo que respecta a damnificados, la cifra total de estas cuatro entidades ascendía a 399 mil 326 personas.

La realidad de estas cifras desvaneció los elogios del representante de la ONU y obligó al presidente Zedillo a encabezar las tareas de ayuda. Y es que la falta de una estrategia gubernamental que coordinara las medidas de apoyo a las poblaciones afectadas fue más que evidente.

La ausencia de las dependencias involucradas con estos acontecimientos fue el co-

mún denominador. Sólo respuestas aisladas por parte del gobierno obtuvo la población damnificada.

El DIF, cuya legislación la obliga a coordinar la red de atención en casos de desastre, nunca apareció en escena.

La Secretaría de Hacienda dejó en claro que, en virtud de que los recursos extraordinarios los utilizaría para mantener el saneamiento de las finanzas públicas, el Gobierno Federal no haría uso de los 12,000 millones de pesos adicionales que obtuvo por las ventas petroleras para canalizarlos a las poblaciones dañadas.<sup>1</sup>

De acuerdo con la dependencia, debido a que el precio del petróleo fue mayor al estimado en el presupuesto de egresos en casi cinco dólares, el gobierno contaba con doce mil millones de pesos; no obstante, sólo serían canalizados 2,340 millones disponibles para el Fondo de Desastres Nacionales (FONDEN).

La Secretaría de Desarrollo Social daba a conocer la distribución de mil 600 toneladas de alimentos en 153 municipios de las entidades afectadas, así como la puesta en marcha de un programa emergente de construcción de viviendas. Mientras que la Secretaría de Agricultura aseguraba que ampliaría el programa de Empleo Temporal.<sup>2</sup>

Por su parte, la SEP se dio a la tarea de reponer más de dos millones de ejemplares de libros de texto gratuito, así como la compra de 450 mil cuadernos de escritura.<sup>3</sup>

Herminio Blanco, secretario de Comercio y Fomento Industrial, justificaba el aumento de precios de los principales productos básicos en las zonas afectadas al explicar que, por lo inaccesible de los caminos, había que usar

<sup>1</sup> Véase *La Crónica de Hoy*, 12 de octubre de 1999.

<sup>2</sup> Véase *La Jornada*, 20 de octubre de 1999.

<sup>3</sup> Véase *La Jornada*, 23 de octubre de 1999.

rutas más largas, lo que elevaba el costo del transporte.<sup>4</sup>

Más aún, la actitud de los gobernadores de las entidades afectadas resultó lamentable. Y es que, además de demostrar la escasa capacidad de coordinación y control político ante situaciones de emergencia, exhibieron su falta de interés por apoyar y auxiliar a la población damnificada.

El caso más patético fue el del gobernador veracruzano Miguel Alemán, quien, además de verse rebasado y demostrar su absoluto desconocimiento para actuar en caso de emergencia, exhibió su falta de sensibilidad y tacto político.

“Ante la mirada perdida del gobernador Miguel Alemán, enmudecido, literalmente paralizado y sin capacidad para reaccionar o al menos tener a la mano la elemental información sobre tal o cual río, de los alcaldes o de los municipios dañados y hasta de los propios funcionarios de su gobierno”.<sup>5</sup> Así es como la prensa reseñaba la capacidad de respuesta del gobernador veracruzano.

La prensa reportaba que, pese a la gravedad de la situación en cabeceras municipales como Papantla, Gutiérrez Zamora, Tecolutla, Nautla, Coyutla, Chumatlán, Mecatlán, Progreso de Zaragoza, Filomeno Mata, Poza Rica y Tuxpan, la ayuda del gobierno llegaba a cuenta gotas.

El colmo fue que, cuando el presidente municipal de Papantla, Bonifacio Castillo, no tuvo más remedio que pedir auxilio internacional por medio de Internet, el gobierno de Miguel Alemán lo regañó con el argumento de que daba mala imagen de México en el extranjero.

Fue entonces como el Ejército Mexicano se convirtió en la única vía para salir de la emergencia, pues fue sólo esta institución la que demostró capacidad de logística para llevar ayuda a las comunidades y coordinar las labores de limpieza.

De esta forma fue como el jefe del Ejecutivo quiso coordinar en forma personal los trabajos de ayuda. Al encabezar largos recorridos por las comunidades afectadas, el presidente Zedillo lo mismo regañó y calló a la gente que lo rodeaba pidiendo respeto a su investidura y reprobó a quienes utilizaban la tragedia con fines políticos, que rechazó la ayuda internacional.

Esta actitud, además de generar una serie de críticas de parte de diversos sectores, provocó la publicación de un número importante de caricaturas al rededor de la figura presidencial. Tal fue el número de caricaturas publicadas en todos los diarios de circulación nacional, que la revista *Proceso* en un artículo de Carlos Monsiváis,<sup>6</sup> no destaca otra cosa que la ridiculización de nuestro primer mandatario.

Lejos de reconocer la labor presidencial, la opinión pública, además de reprochar lo que llamó “los desplantes de Zedillo”, cuestionó el papel protagónico asumido por el presidente.

Y es que los discursos y declaraciones de Ernesto Zedillo fueron blanco de un gran número de críticas y originaron una fuerte polémica.

En particular, y tras el rechazo del presidente a visitar las poblaciones dañadas del estado de Tabasco, la Fundación Carlos A. Madrazo, organización encargada del financiamiento de la campaña política de Roberto Madrazo, al preguntarse por las verdaderas causas de las inundaciones, consideró que éstas habían sido provocadas por el desfogge de las presas de la región, las cuales se manejaron bajo criterios políticos.

A través de una carta dirigida al jefe del Ejecutivo, Alberto Baunet, coordinador general de esta fundación, advirtió que el origen de las inundaciones en Villahermosa se debió a un error de los operadores de las presas La Angostura, Chicoasén, Malapaso y Peñitas, por dejarlas con mucha más agua de la requerida en octubre, cuando de todos es sabido que en este mes se presentan las mayores precipitaciones pluviales en el sureste. Del mismo modo,

<sup>4</sup> Véase *La Jornada*, 14 de octubre de 1999.

<sup>5</sup> Véase *La Jornada*, 13 de octubre de 1999.

<sup>6</sup> Véase *Proceso*, núm. 1198, 17 de octubre de 1999.

la fundación señala que visitar Tabasco no debe ser un asunto de simpatía o empatía.<sup>7</sup>

Al responder a tales imputaciones, el presidente, de gira por el estado de Puebla, advirtió a quienes estaban en campaña para gobernar México documentarse sobre las causas reales de esta tragedia, “pues no se vale pretender lucrar políticamente con estos acontecimientos para ganar un espacio en un periódico o en un noticiario de radio o televisión”. Quienes están sufriendo este drama, dijo, merecen toda nuestra solidaridad, pero también todo nuestro respeto. Aquí no hay cabida para hacer política y menos para montarse en los hombros de la desgracia personal.<sup>8</sup>

Respecto al porqué el primer mandatario no visitó Tabasco, una fuente de la presidencia informó que si el jefe del Ejecutivo no había ido era porque “ahí no hubo muertos”.<sup>9</sup>

Por otra parte, el presidente estableció que para la entrega de la ayuda oficial no se reconocerían líderes ni organizaciones: “nadie hará o continuará su carrera política a costa del desastre. Cada familia se representa por sí misma; es importante que por sí misma sea atendida. A cada familia una respuesta, ese es mi compromiso”.<sup>10</sup>

Sin duda, otro asunto que generó una fuerte polémica fue la posición adoptada por el presidente respecto a la ayuda internacional. So pretexto de que dicha ayuda provocaría graves problemas de logística y que el gobierno mexicano no estaba pidiendo ayuda al extranjero, Ernesto Zedillo consideró que ésta no sería de ninguna utilidad.<sup>11</sup>

Esta actitud fue recriminada por diversos sectores de la sociedad. El Senado de la República, por ejemplo, demandó al gobierno recapacitar y aceptar la solidaridad internacional. En punto de acuerdo, firmado por los coor-

dinadores parlamentarios, María de los Angeles Moreno (PRI), Gabriel Jiménez Remus (pan) y Héctor Sánchez (PRD) consideraron que “el discurso de la suficiencia de recursos federales no tiene el respaldo social ni entre la gente afectada ni afuera ante la imagen internacional”, por ello, hicieron un respetuoso llamado al gobierno a que reconsiderara su posición en este delicadísimo punto y se abriera a la ayuda internacional y a la cooperación solidaria de otros gobiernos”.<sup>12</sup>

Los columnistas, articulistas y caricaturistas hicieron de esta posición el tema principal de sus trabajos, a la que lo mismo llamaron complejo de autosuficiencia o soberbia burocrática, que síndrome de Miguel de la Madrid.

Al ver la reacción de la opinión pública, el Gobierno Federal reconsideró su posición y a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores agradeció la ayuda, pero dijo que mientras no hubiera acceso a las zonas dañadas no era aconsejable acumular artículos que no podían aprovecharse de inmediato y que incluso podían echarse a perder, por ello, nuestro país aceptaría la ayuda siempre y cuando ésta fuera en efectivo.<sup>13</sup>

El presidente, por su parte, aclaró que, pese a que México no había pedido ayuda internacional, ésta sería bienvenida. Aunque su posición fue más mesurada, el jefe del Ejecutivo insistió que nuestro país contaba con los suministros necesarios para enfrentar la tragedia y que si éstos no habían llegado a las poblaciones afectadas se debía a razones climáticas o de comunicación.<sup>14</sup>

No cabe duda que el gobierno de Ernesto Zedillo no deja de sorprendernos. Pese a que, como ya lo señalamos, las instancias gubernamentales se vieron rebasadas, el protagonismo del presidente es incomprensible. Quizá la magnitud de la tragedia lo hizo perder la dimensión.

Pero lo que es un hecho es la correlación entre la pobreza y los desastres naturales,

<sup>7</sup> Véase *El Economista*, 11 de octubre de 1999.

<sup>8</sup> Véase Archivo de comunicados de la presidencia de la República, 11 de octubre de 1999.

<sup>9</sup> Véase *Reforma*, 13 de octubre de 1999.

<sup>10</sup> Véase *La Jornada*, 13 de octubre de 1999.

<sup>11</sup> Véase Archivo de comunicados de la presidencia de la República, 11 de octubre de 1999.

<sup>12</sup> Véase *Reforma*, 14 de octubre de 1999.

<sup>13</sup> Véase *El Financiero*, 13 de octubre de 1999.

<sup>14</sup> Véase Archivo de comunicados de la presidencia de la República, 12 de octubre de 1999.

a la que se suma el desmantelamiento del Estado que ha perdido toda capacidad de gestión para proteger a la sociedad y responder en caso de emergencia.

De tal modo que el adelgazamiento del Estado no ha correspondido con la instrumentación de políticas o la creación de instancias eficientes de abasto y organización, que sustituyeran a las dependencias que proveían asistencia en casos como éste.

La repulsión del modelo neoliberal con la idea de organización civil o popular ha dado como resultado la desarticulación y desmantelamiento de organismos de protección civil. Y si no, basta con recordar lo que decía el presidente: “no se reconocerían líderes ni organizaciones; cada familia se representa por sí misma; es importante que por sí misma sea

atendida. A cada familia una respuesta, ese es mi compromiso”.

Casualmente el mapa de la pobreza coincide con el mapa de los desastres. Según la propia clasificación del gobierno, 72% de los municipios que actualmente afrontan desórdenes de la naturaleza es damnificado social desde antes de la tragedia. Este año el diagnóstico de la pobreza extrema identificó a 1,418 municipios de atención prioritaria, distribuidos en 91 regiones del país, y a las que desde mayo anterior se les aplica una estrategia de atención conjunta entre ocho secretarías (SAGAR, SCT, Sedesol, Semarnap, SRA, Secofi, SEP y SSA)<sup>15</sup> a fin de atacar en ocho aspectos el deterioro social de esos pueblos.

Después de esto, ¿qué dirá aquel que decía que la pobreza extrema era un mito genial?

### Respuestas del Gobierno Federal ante los problemas provocados por las inundaciones

Fecha	Lugar	Discurso
5-10-99	Oaxaca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En gira por San Pedro Tututepec, el presidente encabeza un recorrido y afirma: “Vamos a trabajar para reconstruir lo perdido, estamos de pie y vamos a salir adelante”.</li> </ul>
7-10-99	Ottawa, Canadá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El jefe del Ejecutivo se mostró preocupado por las inundaciones que azotan a varios estados, las cuales han provocado que muchos causes de ríos rebasen “su media histórica” y afecten a las regiones bajas.</li> <li>• Señaló estar muy pendiente de los efectos de las precipitaciones.</li> <li>• Informó que el Ejército tiene dispuesto en todas las zonas afectadas el Plan DN-III, además de que se han instalado albergues.</li> <li>• México tiene una política cada vez más atinada de prevención del desastre.</li> </ul>
8-10-99	DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el marco de la comida anual de la Semana Nacional de la Radio y la Televisión, el presidente subraya que de inmediato el Gobierno Federal atenderá y apoyará a los damnificados en la reconstrucción de viviendas, en la reparación de la infraestructura averiada, en los servicios de educación salud, comunicaciones, energía y abasto.</li> </ul>
10-10-99	Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente recorrió los municipios dañados de esta entidad, (Tecolutla, Poza Rica y Gutiérrez Zamora), acompañado de los secretarios de Segob, Sedena, SEP, SCT, Semarnap, Sagar, Sedesol, SS, SE, SM, así como por el director de la CNA.</li> <li>• Se comprometió a atender a las personas cuya vida está en riesgo, asegurando que ésta sería una prioridad para el gobierno de la República.</li> <li>• Durante esta gira, el presidente estuvo acompañado del director de la CFE, Alfredo Elías Ayub quien advirtió que el principal problema que se tuvo fue que hay cuatro líneas de alta tensión que alimentan Poza Rica y que llegan a un anillo que es el que baja esa electricidad para poder ser distribuida en Poza Rica.</li> </ul>

<sup>15</sup> Véase Página de SAGAR en Internet.



**Respuestas del Gobierno Federal ante los problemas  
provocados por las inundaciones  
(continuación)**

<i>Fecha</i>	<i>Lugar</i>	<i>Discurso</i>
10-10-99	Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con el crecimiento del río todas las líneas que concentran la alimentación a Poza Rica fueron derrumbadas y ésta quedó sin luz por un tiempo superior a 24 horas.</li> <li>Adicionalmente, la única línea que va de Poza Rica a Gutiérrez Zamora también fue derrumbada por el mismo fenómeno meteorológico en un tramo de dos kilómetros casi dos kilómetros y medio.</li> </ul>
11-10-99	DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El jefe del Ejecutivo se reúne con su gabinete para hacer un balance de la situación y encabezar las labores de rescate.</li> <li>• Evalúa daños en las escuelas e informa que las clases en los estados afectados se reanudarán tan pronto como las condiciones lo permitan en cada lugar y se haya repuesto el mobiliario, material escolar y libros de texto que hayan sido destruidos.</li> </ul>
12-10-99	Puebla	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente visita un refugio en Tezuitlán en donde fustiga a quienes pretenden lucrar políticamente con la tragedia.</li> <li>• Señala no haber detectado cosos de corrupción por permitir asentamientos urbanos en zonas de riesgo.</li> <li>• Rechaza que con las lluvias haya sobresalido el mapa de la pobreza en México: "Quienes están sufriendo este drama merecen nuestra solidaridad, pero también todo nuestro respeto".</li> <li>• El gobierno hará todo lo necesario para recuperar lo que se ha perdido. La primera tarea será asistir a quienes están en peligro de sufrir más daños, "ésta es y sigue siendo nuestra principal responsabilidad".</li> </ul>
12-10-99	Puebla	<p>Sedesol</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• anuncia un programa urgente de 600 nuevas viviendas para devolverle su casa a quienes la perdieron.</li> </ul> <p>SAGAR</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• anuncia que destinará apoyos emergentes de los programas de Empleo Temporal y Alianza para el Campo.</li> </ul> <p>La SEP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• da a conocer que pondrá en marcha un programa especial para recuperar las escuelas dañadas.</li> </ul> <p>La SS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• informa que participa en el apoyo a las comunidades con 354 brigadas medico epidemiológicas.</li> </ul>
13-10-99	Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la localidad Alamo, y tras rechazar la ayuda internacional, el presidente Zedillo consideró que los desastres naturales no deben desquiciar a los países.</li> <li>• En gira por Tecolutla, advierte que en la entrega de la ayuda no se reconocerán líderes ni organizaciones, "cada familia se representa por sí misma y tiene que ser atendida en lo individual; a cada familia una respuesta, ése es mi compromiso".</li> <li>• El presidente pide paciencia a los damnificados, pues dijo, no los vamos a dejar solos.</li> </ul>

**Respuestas del Gobierno Federal ante los problemas  
provocados por las inundaciones  
(continuación)**

<i>Fecha</i>	<i>Lugar</i>	<i>Discurso</i>
14-10-99	DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ernesto Zedillo Señala que México aprecia los actos de solidaridad externa, pero que el gobierno censura a quienes han hecho creer que con la ayuda internacional los damnificados estarán mejor, ya que “crear una expectativa falsa en la gente es negativo e injusto; es abusar de la tragedia. Pide a los Secretarios de Estado visitar las presas y hacer una minuciosa inspección en sitio con la prensa nacional y local.</li> </ul> <p>La CFE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• informa que no hay daños en la energía generada por las presas y advierte que en Puebla se ha normalizado el servicio en 129 poblaciones</li> </ul>

**El ministro del año y su receta secreta**

A fines de septiembre, José Angel Gurría, secretario de Hacienda, recibió en la ciudad de Washington el reconocimiento de la revista Euromoney como *ministro de finanzas del año*.<sup>16</sup> Esto, además de engordarle el caldo político a Gurría y aumentar sus posibilidades de repetir su cargo en el próximo gabinete (si es que el PRI gana las elecciones presidenciales), es sin duda una señal de los mercados internacionales que premian la disciplina con que el gobierno mexicano se ha sometido en los últimos veinte años a las medidas y estrategias económicas prevaletentes en el capitalismo mundial de fin de siglo.

El evento sirvió como marco para que el homenajeado dictara, desde uno de los foros económicos más importantes, la visión y la propuesta del régimen de Zedillo en torno a la dirección del barco económico mexicano en el largo plazo. Teniendo como paradigma principal el establecimiento de una política económica de Estado, el discurso de Gurría enlistó siete puntos, que a su juicio son la combinación necesaria para que México mantenga una economía sana a largo plazo y destierre así las recurrentes crisis de fin de sexenio:

- Mantener la disciplina fiscal
- Continuar con la diversificación de las exportaciones

- Aumentar el ahorro interno
- Mantener la flexibilidad del tipo de cambio
- Buena administración de la deuda externa
- Consolidación del sistema bancario
- Reforma fiscal de fondo que reduzca la dependencia de los recursos petroleros

En el fondo, Gurría no señala nada nuevo, en todo caso reitera su posición y la del gobierno de que es necesario sostener las políticas de austeridad y racionalidad que permean en el capitalismo mundial contemporáneo. Desde esta perspectiva, el reconocimiento y el discurso del funcionario pueden verse como la reafirmación política de un acuerdo internacional para mantener a flote la economía mexicana y la de otros países de América Latina. La anterior expresión de este acuerdo fue el blindaje económico (esa especie de fideicomiso anticrisis para México que se integró con recursos del FMI, el Banco Mundial, el BID y los gobiernos de Canadá y Estados Unidos, nuestros socios en el TLC).

Si esto es cierto, el discurso de Gurría tiene trascendencia porque las medidas reflejan una estrategia económica mucho más amplia: es la receta económica para el próximo siglo que se ha confeccionado en los países más desarrollados, con la que el régimen de Ernesto Zedillo está comprometido y que quiere heredar como *política económica de Estado*, sea cual fuere la fuerza política que obtenga el poder en el año 2000. Además, visto en forma realista, es poco probable que

<sup>16</sup> *La Jornada*, 28 de septiembre de 1999.

alguno de los partidos políticos que hoy tienen posibilidades reales de acceder al poder en el siguiente sexenio no compartan —al menos como objetivos o necesidades generales— dichas estrategias para la política económica de México.

No obstante, el discurso del *ministro del año* no escapó a los cuestionamientos de los actores políticos y de los analistas, que sostienen al menos cuatro objeciones centrales a este esquema de crecimiento sostenido:

- 1) No existe aún consenso entre los diferentes grupos políticos y sociales del país en cuanto a los instrumentos que se deben utilizar para alcanzar nuestras metas económicas ni en cuanto a las prioridades sociales que deben orientarlas.
- 2) Es innegable que algunos grupos de poder (político y económico) se resisten a pagar los costos que implicaría refundar las instituciones económicas más importantes del país —por ejemplo, las del sistema bancario o fiscal— en un sentido racional y a la vez socialmente sensible.
- 3) La política económica del régimen de Zedillo ha enderezado en parte la macroeconomía —pero vistos a largo plazo, los resultados son tan pobres que apenas sirven para decir que sobrevivimos a la turbulencia—; sin embargo, estamos lejos de resolver problemas fundamentales, como la capacidad de creación de empleos y la recuperación del salario (véase recuadro).
4. Por último, queda el problema de la dis-

tribución de los costos y los beneficios económicos de la receta. Lo que se ha hecho hasta ahora parece que no ha sido tan efectivo para las grandes mayorías y la inequidad sigue siendo el punto de la realidad que cuestiona los argumentos y propuestas del régimen y del FMI.

En el fondo, estas objeciones reiteran la necesidad de una conducción política detrás de la receta. Sin oficio y sin acuerdos políticos de largo plazo, las medidas y estrategias se vuelven inoperantes; y si el gobierno insiste en afirmar que fuera de esta receta existen muy pocas vías alternativas para nuestra economía, si no es que ninguna, es poco probable que México tenga una política económica de Estado, moderna, eficaz y con un mínimo de justicia social en los próximos años.

### **Del Fobaproa al IPAB, el PAN en medio**

Justamente una de las piezas más frágiles del capitalismo mexicano es su sistema bancario y financiero, a grado tal que en este sexenio la banca entró en una crisis monumental que demandó una operación de cirugía mayor dirigida desde el Estado, con un saldo económico que prácticamente hipotecó el crecimiento del país por lo menos para la próxima década.

Por otro lado, la crisis de la banca abrió un conflicto político muy serio que todavía tiene mucho que mostrar. En él, los principales partidos que integran la Cámara de Diputados han tenido conductas que por lo menos dan lugar a la suspicacia: el PRI, comprometido con

<b>Algunos resultados económicos del PND 1994-2000</b>				
<i>Metas</i>	<i>ResultadosLugar</i>			
	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Crecimiento económico de 5% anual:	-6.2%	5.1%	6.8%	4.8%
Generar más de un millón de empleos por año:	Se perdieron 367 mil	Se crearon 661 mil	Se crearon 674 mil	Se crearon 304 mil
Aumentar el nivel real de los salarios: <i>Salario promedio de las manufacturas respecto a su nivel de 1993</i>	91.1%	82%	81.1%	83.3%
Lograr que la inversión bruta represente el 25% del PIB	16.2%	18.0%	19.5%	21.3%

Fuente: Elaboración propia, con base en información del periódico *Mural*, 29 de agosto de 1999.

Medina y Fox en Fobaproa		
Grupo empresarial	Monto de los adeudos	Situación
Grupo Fox (Congelados Don José, El Cerrito y Botas Fox)	doce millones 398 dólares con seis bancos: BBV, Serfín, Santander, Banorte, Banamex y Bancomext.	Ninguno de los créditos se ha regularizado porque fueron trasladados al Fobaproa y el IPAB no ha dado luz verde para su reestructuración.
Medina Torres S.A. de C.V.	10.9 millones de dólares con Banco del Atlántico (hoy Bital) y Banamex.	Los créditos fueron integrados al Fobaproa y están en vías de reestructuración.

Fuente: *Milenio*, núm. 109 y 110, 4 y 11 de octubre de 1999.

las privatizaciones de los bancos y presumiblemente vinculado con algunos desvíos de recursos que habrían desembocado en la cuenta de Fobaproa, busca el modo de cerrar el expediente a través de la creación del IPAB; por su parte el PAN aceptó convalidar dicha acción porque en el fondo está de acuerdo con ella, aunque no sabe cómo justificar su voto al lado del PRI; mientras que el PRD se coloca como el opositor más decidido al rescate bancario, porque exige que antes de comprar carteras vencidas con cargo al erario público hay que saber su origen y las razones de las quiebras, así como identificar a los responsables en los casos de fraude o negligencia y castigarlos en forma ejemplar.

Más o menos así estaban las cosas cuando un par de reportajes publicados en el semanario *Milenio*, en el mes de octubre, dieron lugar a una nueva polémica, ya que al parecer el PAN tendría algunas motivaciones de tipo más personal para avalar la creación del IPAB: las empresas de algunos de sus más connotados cuadros y de sus familias, destacando entre ellos los casos de Carlos Medina, el jefe de los diputados blanquiazules, y de Vicente Fox, su actual candidato a la presidencia, estarían integradas en los programas de rescate bancario (véase cuadro).

Al conocerse la información del *Milenio*, los panistas se vieron obligados a salir al paso de las versiones que hablaban de que sus créditos y sus rescates serían ilegales o fraudulentos. Fox negó la información y dijo que la publicación violaba el secreto bancario mientras que Medina aseguró que su empresa no está en el Fobaproa y ha logrado renegociar con pagos adelantados y recursos propios. Sin

embargo, la reacción de ambos no pudo evitar que creciera el escándalo y de inmediato comenzaron a correr versiones de que algunos recursos del Fobaproa estaban vinculados con la campaña presidencial panista.

Además, nuevos nombres de destacados militantes de ese partido se sumaron a los de Medina y Fox: el senador Emilio Goicoechea, ex candidato a gobernador de Sinaloa; el diputado por Veracruz, Juan Bueno Torio, y el Legislador Fauzi Hamdam. Este último al parecer habría sido apoderado de empresas con participación mayoritaria de Carlos Cabal Peniche. Quizá por esta situación que involucra a sus militantes, el PAN ha coincidido con el PRI en oponerse a la publicación de las listas de deudores incluidos en el Fondo de Rescate Bancario.

La controversia no se ha hecho esperar y mientras los panistas se defienden como pueden para justificar su presencia en la lista de los rescatados, el PRD trata de crucificarlos por ello, y el PRI guarda su distancia y espera el desenlace. Lo cierto es que los escándalos de Fox y Medina confirman que el caso Fobaproa-IPAB no podrá ser una estrategia racional de política económica mientras siga atravesado por variables políticas que atorán el debate y la aplicación de medidas concretas que ayuden a reactivar al sistema financiero y a sanear las deudas.

Si la presión hacia los panistas señalados continúa, es probable que su partido asuma una actitud diferente y exija que se trate con más cuidado la información que involucre a sus militantes o de lo contrario podrían votar en contra del presupuesto del IPAB para el año 2000.

# La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales

María Cristina Sánchez Mejorada F.\*

*En el marco de la lenta e inconclusa reforma política del Distrito Federal se inscribe la Ley de Participación Ciudadana, que pone énfasis en la integración de los Comités Vecinales, que fueron electos el 4 de julio. El objetivo de este trabajo es analizar la Ley de Participación Ciudadana aprobada en 1995 y la que la sustituye en 1998, que sirve de marco para las elecciones vecinales sobre las cuales también se reflexiona.*

## La reforma política del Distrito Federal

**E**l 6 de julio de 1997, los habitantes de la ciudad eligieron por primera vez a su gobernante, responsabilidad que recayó —con 47% de los votos— en el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas y en una Asamblea Legislativa compuesta en su mayoría por miembros del mismo partido. Este ejercicio democrático es fruto de un largo proceso de reforma política, que muy lentamente ha ido transformando las formas de organización y representación de los ciudadanos de una ciudad sumamente compleja, asiento del poder político y económico y en la que residen poco más de ocho millones de habitantes.

El gobierno del Distrito Federal siempre estuvo a cargo del presidente de la República, quien desde 1929 delegó esa atribución a un “encargado del despacho” (regente o jefe del Departamento del Distrito Federal). En 1945, siendo regente de la ciudad Javier Rojo

Gómez, solicitó al presidente el cambio de denominación de Departamento del Distrito Federal por la de Gobierno del Distrito Federal con el objeto de lograr dentro de la administración pública un estatus mayor al de “departamento”, lográndose con ello crear una estructura y reconocimiento —como parte del Ejecutivo— similar al de una secretaría de Estado.<sup>1</sup> A partir de ese momento, se inicia un proceso de concentración del poder a nivel de las estructuras centrales<sup>2</sup> y con muy poca comunicación y coordinación entre las instancias, ya que cada una representaba un coto de poder y clientela propia. En 1970, se inicia un proceso de desconcentración de funciones

<sup>1</sup> El acuerdo fue publicado en octubre de 1945 y derogado en enero de 1947 al asumir la presidencia Miguel Alemán, no obstante la estructura centralista y la jerarquía adquirida no sólo se mantuvieron sino que se fortalecieron reforzándose aún más.

<sup>2</sup> De acuerdo con el Estatuto de Gobierno a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal se les han asignado las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación en lo que se refiere a: planeación del desarrollo, formulación y conducción de las políticas generales, organización, funciones y procedimientos de la administración pública; la administración de la hacienda pública; prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general y construcción de obras de impacto intradelegacional, entre otras.

\* Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la UAM-A. Investigadora del OCIM.

hacia las delegaciones; sin embargo, la línea de mando vertical y autoritaria siempre estuvo presente, estructura que a la fecha no se ha podido romper.

Las 16 delegaciones en que se encuentra dividido el Distrito Federal son órganos administrativos desconcentrados, con “autonomía funcional” en acciones de gobierno. Hasta 1996, al frente de éstas, se encontraba un delegado nombrado por el regente (previo acuerdo con el presidente de la República), a partir de esa fecha fue nombrado por el jefe de Gobierno ratificados por la Asamblea, y a partir del año 2000 electos por la población.

El proceso de transición a la democracia ha sido largo y tortuoso, especialmente en el caso del Distrito Federal, en donde sus habitantes no sólo se encontraban insertos en una estructura francamente autoritaria y antidemocrática, sino con la imposibilidad de ejercer sus más elementales derechos ciudadanos. La reforma política del Distrito Federal comenzó en 1986 cuando el gobierno federal convocó a debatir sobre la renovación político-electoral y la participación ciudadana en la capital, pero ésta se limitó a considerar aspectos parciales de la democratización de la ciudad.

El primer avance en cuanto a la reforma política se observó con la constitución de la Asamblea de Representantes (1989), un órgano que de acuerdo con la legislación era más bien consultivo y con pocas facultades de decisión, por lo que no satisfizo las aspiraciones y demandas políticas tanto de partidos como de organizaciones sociales y civiles de la ciudad.

El carácter antidemocrático del régimen político del Distrito Federal se fue convirtiendo en un obstáculo para la solución de los problemas políticos, sociales y económicos. La demanda genérica por la democratización de la capital fue cobrando fuerza. Siendo una demanda tradicional de los partidos de oposición y de algunos sectores de intelectuales y académicos, se extendió a movimientos y organizaciones sociales e incluso a sectores del PRI y del propio gobierno.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Nohemí Luján Ponce, *El régimen jurídico-político del Distrito Federal*. Tesis para obtener el grado de Maestría en

Por su parte, los vecinos, en voz del presidente del Consejo Consultivo, manifestaban la importancia de tener instrumentos eficaces para intervenir en los programas, decisiones y acciones del gobierno del Distrito Federal, por ello la mejor opción era la reestructuración a fondo de la estructura vecinal dándole atribuciones jurídicas, organización profesional y recursos propios.<sup>4</sup>

Presionado por la creciente demanda democratizadora (nacional e internacional), el jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, en su comparecencia ante la Asamblea de Representantes, en abril de 1991, habló sobre la “Reforma de Gobierno de la Ciudad de México”, lo que implicaba: una reforma política de la justicia y la seguridad pública, una reforma de los mecanismos de participación ciudadana, así como administrativa.

En 1992, se convocó a la sociedad a una consulta sobre la reforma política para el Distrito Federal, de la que se derivó una propuesta que en resumidas cuentas establecía: a) que la Asamblea de Representantes tuviera funciones legislativas a partir de 1994; b) el establecimiento de Consejos de Ciudadanos electos con atribuciones para supervisar el presupuesto y los programas delegacionales, así como la operación de los servicios públicos; c) la elección indirecta del “jefe de Gobierno”, elegido por el presidente entre los miembros de la Asamblea, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera la mayoría en dicho órgano y d) la reforma administrativa encaminada a una mayor descentralización de funciones. Con base en dicha propuesta se diseñó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,<sup>5</sup> el cual fue aprobado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de Julio de 1994.

Sociología Política. Instituto de Investigación José Luis María Mora, Distrito Federal, 1992.

<sup>4</sup> Declaraciones de Juan Antonio Garza Hernández, citadas en Carmen Llorens, “El Consejo Consultivo de la Ciudad de México: mito o realidad”, *El Cotidiano*, núm. 11, mayo-junio de 1986.

<sup>5</sup> El estatuto de gobierno es un instrumento jurídico que regula aspectos de estricto derecho político como la distribución de atribuciones entre los poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno de la Administración Pública del Distrito Federal, incluyendo los Consejos de Ciudadanos.



A raíz de las presiones de diversos sectores de la población y las negociaciones entre los partidos políticos, en 1996, se reformó el Estatuto de Gobierno en el que se aprobó la elección directa del jefe de gobierno de la capital, para 1997, aunque no así para los delegados, que se dejó como un compromiso para el año 2000 junto con la descentralización de los recursos humanos, políticos y económicos de las delegaciones, y con la formulación de una propuesta de reforma de gobierno en los cauces del federalismo.

No haber considerado y realizado desde el principio una reforma político-administrativa integral y radical en la capital ha tenido importantes costos políticos, económicos y sociales para el propio gobierno y la ciudadanía en general. El proceso, siempre inconcluso, ha sido una especie de “ensayo y error” que ha dejado de lado cuestiones fundamentales. Por tal motivo un grupo de ciudadanos (intelectuales, analistas, académicos, militantes de partidos de oposición) siguen pugnado por una reforma política integral en el Distrito Federal y para tal efecto realizaron en mayo de este año una consulta a la ciudadanía, denominada “no te quejes, habla por tu ciudad”. El objetivo de la consulta era contar con elementos para que diputados y senadores (priistas) aprobaran las reformas a la Constitución y así la Asamblea Legislativa pudiera modificar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Una de las modificaciones consiste en que en el artículo 122 constitucional referente al párrafo de la fracción II de la Base Tercera del Apartado C, relativo a la elección de los delegados, en lugar de “el titular de las demarcaciones” diga: “los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa según lo determine la Ley”. Cuando se habla de órganos político-administrativos existe la posibilidad de establecer una representación plural, a manera de cabildos, que controlen y vigilen el ejercicio de los delegados, quienes actualmente centralizan el poder y tienen las mismas facultades y atribuciones de antaño, sin que haya un contrapeso por parte de los partidos y los ciudadanos. Asimismo, se pretende que se fijen los criterios para efectuar la división territorial, la competencia de

los órganos político-administrativos correspondientes, las formas de integrarlos y su funcionamiento, así como las relaciones con la estructura central y otros órganos de gobierno.

Se plantea también que sea la Asamblea Legislativa la que otorgue la aprobación para contratar créditos y no el Congreso de la Unión, que el gobierno capitalino controle su presupuesto, que el Distrito Federal esté incluido en los programas de combate a la pobreza, que sea la Asamblea la que tenga la facultad de remover al jefe de gobierno y no el senado y finalmente que la capital cuente con una constitución propia.

## **La Ley de Participación Ciudadana**

En los últimos años se ha generalizado el uso del concepto de “sociedad civil” para referirse a fenómeno de la creciente participación de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones de los problemas que les afectan. Se refiere a todo aquello que —independientemente del gobierno, los partidos políticos, el Ejército y las iglesias— implica organización y movilización ciudadana en distintos campos de la vida social. Ésta se inserta en los procesos de democratización fundados en el crecimiento del poder de la sociedad civil y cuya expresión en lo económico y lo social es la cogestión, autogestión, la cooperativización, que crean entre lo privado y lo estatal un espacio de socialización, descentralización y la autonomización de decisiones.<sup>6</sup> Se trata pues de una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal transfiriendo a la ciudadanía una serie de decisiones que tradicionalmente estaban en manos de la administración pública y la generación de nuevos espacios de articulación del Estado con los sujetos sociales.

La participación ciudadana es, entonces, una forma de intervención social que permite a los ciudadanos reconocerse como tales y que, al compartir una situación determinada, se identifican a partir de sus propios intereses, expectativas y demandas. La participación ciu-

<sup>6</sup> Juan Carlos Portantiero, *La democratización del Estado*. Materiales para el Debate Contemporáneo núm. 6, Buenos Aires, Argentina, CLAEH, 1986.



dadana, diría Cunill,<sup>7</sup> implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de determinados intereses sociales.

Las modalidades o formas que adopte la participación ciudadana variarán principalmente de acuerdo con dos factores: los niveles o ámbitos (político o de gestión pública) en los que recaiga la participación y el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos. El ámbito más estrictamente político es el que se relaciona con la elaboración de las opciones o de las decisiones de interés público, o sea, con las actividades de gobierno y el plano de la gestión pública es el que se vincula estrictamente con la generación de bienes y servicios públicos y con las actividades de apoyo a éstos, que van desde la ejecución privada hasta la asociación de usuarios en la gestión de empresas, servicios o programas públicos.

<sup>7</sup> Nuria Cunill, *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.

La ciudad de México tiene una larga experiencia de participación vecinal o ciudadana, como se ha dado en llamar, desde hace por lo menos veinte años, cuando se instituyeron los Órganos de Representación Vecinal y Ciudadana.<sup>8</sup> Sin embargo, previo a éstos y bajo una fórmula más corporativa y sectorial se constituyeron, desde que desapareció el régimen municipal en la ciudad (en 1929), el Consejo Consultivo y los Consejos Delegacionales y posteriormente las Juntas de Vecinos, como espacios de representación vecinal dentro de la estructura de gobierno.

### **La ley de 1995**

Como se señaló, en respuesta al creciente reclamo ciudadano por una mayor participación

<sup>8</sup> Desde luego aquí no estamos considerando las organizaciones autónomas de la sociedad civil, las organizaciones sociales y en general el Movimiento Urbano Popular, organizaciones voluntarias, cooperativas, etcétera, y más recientemente las Organizaciones no Gubernamentales e incluso institutos y organizaciones políticas, que han jugado un papel muy activo en la gestión y definición de políticas públicas.

en la toma de decisiones se elaboró un Estatuto de Gobierno para la capital, en el que se establecía la integración de los Consejos de Ciudadanos que en cada Delegación debían participar en la gestión, supervisión y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas que para las delegaciones determinarían las leyes correspondientes.

Para normar la elección de los consejeros,<sup>9</sup> sus funciones y atribuciones, así como de otras instancias de participación, se aprobó la Ley de Participación Ciudadana.<sup>10</sup> Dicha Ley fue aprobada únicamente por los representantes del Partido Revolucionario Institucional. Los legisladores de oposición no lo hicieron pues consideraban que para avanzar en la democratización real del Distrito Federal los consejeros debían tener atribuciones que les permitieran incidir en la toma de decisiones del gobierno de la ciudad, se reglamentaran las nuevas formas de consulta y participación (como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito) y se contemplaran los mecanismos para revocar a las autoridades, a lo que el Partido Revolucionario Institucional siempre se opuso. En realidad, se trataba de un mecanismo híbrido y sofisticado, por medio del cual se pretendía ampliar las facultades de los ciudadanos, pero sin ser y tener todas las que se otorgan a un cabildo municipal.

Con los Consejos Delegacionales desaparecieron el Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos, pero no así otras instancias de participación como las jefaturas de manzana y las asociaciones de residentes, instancias en las que sus representantes debieron reacomodarse, no sin conflictos, para sobrevivir ante la aparición de otras con mayores facultades—entre otras revisar el Programa Operativo Anual (POA), opinar y aprobar el Plan Parcial

<sup>9</sup> Sobre el proceso electoral de los consejeros veáse a Martínez A. Carlos, *¿Cuál Destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. México, Océano, 1996. Nava, Telésforo, “La democracia siempre negada”, en *Ciudades* núm. 30, 1997 y Sánchez M. Cristina y Ana Ma. Durán “Las elecciones de Consejeros ciudadanos en el marco de la reforma política del Distrito Federal”, *Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos*, núm. 2, 1997.

<sup>10</sup> Dicha ley contenía tres títulos: I. De las instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal, II. De los Consejos Ciudadanos, y III. De los órganos de representación vecinal.

Delegacional, representar a los ciudadanos ante autoridades administrativas centrales y locales—<sup>11</sup> Cada Consejo Delegacional se dividió en comisiones con objeto de estudiar, atender y proponer alternativas a los problemas más ingentes de cada demarcación.

El reto para los consejeros, en especial para los de la oposición, era demostrar a la ciudadanía que si bien su participación se encontraba limitada a los marcos institucionales establecidos por el mismo gobierno capitalino, también podían tener representatividad y fuerza para impugnar o negociar con las autoridades. Sin embargo, por lo general esto no ocurrió. Alicia Ziccardi<sup>12</sup> concluye que cada Consejo tuvo su propia dinámica de acuerdo con la historia del territorio, los intereses en juego, la experiencia de los representantes vecinales, las características del trabajo político. En algunos se repitieron viejos estilos de gestión,<sup>13</sup> mientras en otros, los menos, se advirtieron innovadoras formas de participación ciudadana.

Los representantes de las asociaciones de residentes continuaron con su gestión, como desde años atrás lo venían haciendo, por lo general al margen e incluso muchas veces en contra de los propios consejeros, con los que frecuentemente tuvieron enfrentamientos y problemas. Sólo en algunas áreas vecinales se observó la lucha y el compromiso de los consejeros con los intereses vecinales y los representantes de ambos espacios trabajaron en coordinación y armonía. El problema es que al fragmentarse la gestión, los vecinos perdieron fuerza, pues, como quiera que sea, el espacio de la junta de vecinos les permitía verse, discutir y tomar decisiones comunes, especialmente para problemas que no sólo afectaban una localidad sino a varias. Sin este espacio, la gestión se individualizó aún más, se perdió toda posibilidad de contar con una estructura orgánica, consolidada y de auténti-

<sup>11</sup> Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Porrúa Hermanos/IIIS-UNAM, 1998.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Debido a que la mayoría eran priistas, en los Consejos dominaron los votos a favor de las autoridades locales; su actitud se mantuvo sumisa, corrupta y clientelar. Los Consejos se convirtieron en un nuevo espacio de manipulación y control.

ca participación, pues por lo general las asociaciones de residentes no se veían representadas por los consejeros.

A raíz de las negociaciones entre los diversos partidos políticos, en 1996, se reformó el Estatuto de Gobierno, derogándose la Ley de Participación Ciudadana, todo lo cual se cristalizó con la aprobación de una nueva Ley de Participación Ciudadana en diciembre de 1998.

En marzo de 1998, se debieron renovar los órganos de representación vecinal, comités de manzana y asociaciones de residentes, pero dado que la nueva ley no había sido aprobada se pospuso la elección. De entonces a la fecha, no hubo representación vecinal "formal" ante las delegaciones y demás órganos de gobierno, y digo "formal", porque aun sin haber elecciones en la mayoría de los casos las representaciones anteriores o los líderes que tradicionalmente han representado a sus comunidades, siguieron fungiendo como tales, realizando diversas gestiones ante su delegación.

El espacio privilegiado para la participación ciudadana en un gobierno local es sin duda la unidad vecinal: barrios, colonias, unidades habitacionales y pueblos, por tal motivo las propias autoridades delegacionales requieren de esta participación para hacer llegar su políticas e implementar sus programas. De ahí que las "nuevas" autoridades delegacionales hayan tenido que buscar otros espacios y formas de relación con la población. Por otro lado, este vacío permitió a las autoridades, buscar nuevos liderazgos, al margen de los clásicos líderes priistas que por décadas han detentado el control de la gestión, cargada de vicios clientelares, corruptelas y componendas que poco se asemejan a las aspiraciones democráticas del grueso de la población, tarea que no ha sido del todo fácil.

### **La Ley de 1998**

En la nueva ley se recogen diversos principios sobre los cuales se debe fincar la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respe-

to, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.<sup>14</sup> Principios cada uno de éstos que apuntan hacia una nueva cultura política, que habla de "democratizar" la toma de decisiones que afectan la vida ciudadana y en ello la recuperación de legitimidad y la gobernabilidad de la ciudad.

En el caso de los instrumentos de participación, es decir los medios de que dispone la ciudadanía en forma individual o colectiva, para expresar su voluntad de acuerdo con asuntos de interés general, se incorporan el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.<sup>15</sup> Estos instrumentos son considerados esenciales en el ejercicio de la democracia directa, puesto que mediante éstos el pueblo participa por vía consultiva o deliberativa en la toma de decisiones del gobierno.

En ese sentido se puede considerar que la ley avanzó un paso más hacia la democratización de la ciudad. Sin embargo, siendo realistas, su aplicación, aun en los países que desde hace mucho tiempo disponen de estos instrumentos, se utiliza en muy contadas ocasiones, en especial por el costo y tiempo que implican. Además, la propia cultura política de los mexicanos y en especial la de los del Distrito Federal limita mucho el éxito del instrumento, pues como hemos podido observar en ejercicios de consulta, como el propio plebiscito organizado por los assembleístas para conocer la opinión de la población respecto a la reforma política del Distrito Federal o la reciente

<sup>14</sup> Cap. 1, Artículo 2 Ley de Participación Ciudadana. Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de Diciembre de 1998.

<sup>15</sup> A través del plebiscito, el jefe del Gobierno puede consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, y sus resultados tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos. Mediante el referéndum la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La Iniciativa Popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia. Artículos 14, 26, 27, 34 y 39 de la "Ley de Participación Ciudadana" G.O., 21 de Diciembre de 1998.

consulta sobre la Reforma Política del Distrito Federal, han tenido poca respuesta.<sup>16</sup>

La ley prevé la consulta vecinal por medio de la cual los vecinos podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen, de una o más demarcaciones territoriales o de una o varias colonias: a los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios y de bienestar social y demás grupos sociales organizados. Desde el gobierno de Manuel Camacho Solís algunas organizaciones vecinales consultaron con sus vecinos para determinar resoluciones en torno a problemas que los aquejan cotidianamente. Tal es el caso, por ejemplo, de la consulta de los vecinos de la colonia Roma para la instalación de los parquímetros o en la colonia Juárez para la construcción del edificio “águila” o en las Delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc para la construcción de estacionamientos subterráneos (bajo los parques), por sólo mencionar algunos, en donde los vecinos acudían a votar por la aceptación o no de las propuestas o medidas tomadas. Recientemente en la delegación Benito Juárez se realizó una consulta para desalojar un tianguis que se ubicaba en el parque Pascual Ortiz Rubio en el que participaron alrededor de cinco mil personas. Como la mayoría voto por el sí, el tianguis fue retirado.

Tradicionalmente la participación de los vecinos, especialmente de las colonias pobres, se refirió a la aportación de recursos económicos y materiales para la introducción de los servicios, posteriormente ante la incapacidad gubernamental de prestar ciertos servicios como el de limpia, vigilancia y mantenimiento de parques y jardines, los vecinos de clase media y alta se ocuparon del problema contratando el servicio por su cuenta. Por tanto, la legislación no podía dejar de reconocer a la colaboración vecinal como un instrumento por medio del cual los vecinos pueden participar en la ejecución de una obra o prestación de un servicio, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal. Programas como “Échame una manita”, “Mitad y mitad” y, recientemente, las “Jornadas montoneras”<sup>17</sup> son el clásico ejemplo de ello.

<sup>16</sup> En el primer caso participaron 318,874 y en el segundo 160,000 personas.

Siempre se ha considerado la posibilidad de que los habitantes presenten quejas o denuncias relativas a la deficiencia en la prestación de los servicios públicos y a la irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos. En este último caso, la ley establece que las quejas y denuncias se canalizaran a la Procuraduría Social y/o a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal según sea el caso. También se estipula sobre la obligación que tiene el gobierno de la ciudad a instrumentar de manera permanente un programa de difusión pública acerca de las leyes y decretos que emitan los órganos legislativos, así como la introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes se encuentren debidamente informados.

Por otro lado, se retoma la audiencia pública como un mecanismo por medio del cual los vecinos pueden proponer la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos y recibir información con relación a determinadas actuaciones. Algunos delegados, de antes y ahora, han establecido un día a la semana para realizar las audiencias; es el caso por ejemplo de la delegada de Cuajimalpa que estableció los “martes ciudadanos”.

Finalmente, a fin de que las autoridades verifiquen las formas y condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones de la comunidad, el titular de la demarcación debe realizar recorridos por la misma.

La mayoría de estos instrumentos no sólo se encontraban ya reglamentados en la ley anterior, sino que era práctica común recurrir a ellos, pues de otra manera no se puede ima-

<sup>17</sup> Donde alrededor de 200 vecinos de tres colonias de la delegación Gustavo A. Madero participaron junto con las autoridades en la reparación de las luminarias, balizaron guarniciones, plantaron árboles, etcétera. En esa misma demarcación se implementó el programa “Echémosle montón, gran acuerdo ciudadano por la seguridad pública” y “Jóvenes organizados contra la delincuencia”, por sólo mencionar un caso.

ginar la gestión. El problema es, que a lo largo de los años, los instrumentos de uso cotidiano, como pueden ser las tanto quejas como denuncias, los recorridos del delegado y las propias audiencias públicas, por lo general, han sido muy manipulados por la autoridad, los propios vecinos y militantes de su partido político.

En la ley anterior (1994), los órganos de representación vecinal se limitaban a ser los intermediarios entre la población, los Consejos de Ciudadanos y las autoridades delegacionales para la prestación de los servicios públicos, tarea que por lo demás no es novedosa; a ello se han dedicado siempre. En la nueva ley (1998), si bien se establece la vinculación entre pobladores y autoridades como función principal, se amplía el espectro hacia la:

*supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso del suelo, aprovechamiento de la vía pública, implementación de programas de seguridad pública y verificación de giros mercantiles,*

tareas que serán realizadas por los Comités Vecinales (antes asociaciones de residentes) de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional.

Con la creación de los Consejos de Ciudadanos se daba cauce a la ciudadanización de la gestión pública en el Distrito Federal. Aunque no explícitamente, se trataba de una fórmula que permitía llenar los vacíos por la carencia de cabildos y por lo tanto los mecanismos para encauzar la participación. A pesar de que fueron severamente cuestionados, con su desaparición queda de nuevo ese vacío, pues los Comités Vecinales no tienen las atribuciones, por limitadas que hayan sido, que se les otorgaron a los consejeros. Los Comités Vecinales quedan fuera de las decisiones de gobierno.

Si bien se establece que es un derecho de los ciudadanos participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribu-

ciones de la autoridad,<sup>18</sup> en la ley no se señalan claramente los mecanismos para ejercer ese derecho, sobre todo en lo que se refiere a la gestión cotidiana local (delegacional). Pues los mecanismos o instrumentos de consulta de los que hemos hablado se encuentran lejos de permitirles participar en las decisiones de gobierno local, especialmente, cuando se les limita a conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos. El resto de sus funciones (13 de 14) se dirigen fundamentalmente a la población que representan: conocerla, convocarla, motivar su participación, capacitarla y desde luego informarla, destacándose con ello únicamente la idea del vínculo entre vecinos y autoridad.

A diferencia de los Consejos Delegacionales (integrados por todos los Consejeros) e incluso de las propias Juntas de Vecinos (integradas, por todos los presidentes de asociaciones de residentes) en este caso no se prevé la conformación de un órgano que integre el conjunto de los representantes vecinales, por lo que el delegado tratará individualmente con cada comité y sólo los reunirá ocasionalmente para discutir la agenda de gobierno, pues de otra manera no podrá dar un tratamiento integral a problemas de seguridad pública, uso del suelo, servicios, etcétera. Sin embargo, de nueva cuenta este ejercicio queda a discreción de la autoridad. No podrán revisar programas ni presupuestos y sólo dispondrán de la información que la autoridad tenga a bien ofrecerles. Evidentemente hace falta una instancia intermedia que represente a los vecinos a nivel de toda la delegación que recoja, al menos, las atribuciones que tenían los consejeros.

La dimensión geográfica y poblacional de las demarcaciones y la magnitud de los problemas llevó a la necesidad de desconcentrar a las delegaciones en subdelegaciones territoriales, las cuales atienden una zona específica de la delegación. Los responsables de éstas están cotidianamente en contacto directo con la población y aunque la ley no lo establece quizás sea éste un espacio privilegiado para la gestión y la coordinación entre los diversos comités vecinales.

<sup>18</sup> Inciso VII del artículo 10 sobre los derechos de los ciudadanos. *Ibid.*





Relegar las funciones de los comités vecinales al espacio de la gestión, sin participar en las decisiones, hace suponer que la apuesta, de ciertos partidos y sectores parlamentarios, es hacia la constitución de cabildos para el año 2000 y de esta manera lograr una representación partidaria o ciudadana que establezca un contrapeso y ejerza control sobre los actos de gobierno del delegado en turno.

Si bien, la ley constituye un avance hacia la democratización del Distrito Federal, sobre todo por la regulación de los instrumentos de participación, todavía queda pendiente una reforma política integral que derive en: la constitución de la capital en un Estado de la Unión, la municipalización de las actuales delegaciones, la elaboración de una Constitución local, la transformación de la Asamblea Legislativa en Congreso local y a la luz de todo ello revisar la Ley de Participación Ciudadana, generando una mucho más amplia que no sólo regule la participación de los vecinos, sino la participación organizada de la sociedad civil.

## La elección de los Comités Vecinales

La elección de los Comités Vecinales se llevó a cabo el domingo 4 de julio, por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral que contaran credencial de elector, expedida por lo menos sesenta días antes de la elección. Para el desarrollo de las elecciones la ley prevé, junto con la Ley Federal Electoral, todos los mecanismos para la elección: distribución del padrón electoral, instalación y funcionamiento de casillas, capacitación de funcionarios, etcétera. El responsable de organizar la elección es el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) el cual se constituyó ex profeso a principios de este año.

Por su reciente creación, el proceso de elección vecinal se constituyó en el primer gran reto para el IEDF, el siguiente serán las elecciones del 2000 (presidente, jefe de gobierno, delegados, diputados federales y locales). Además de garantizar una elección limpia y transparente, el Instituto debió resolver una gran cantidad de problemas de toda índole.

El primero referente a la elaboración de la cartografía electoral y a la definición de las Unidades Territoriales. La elección de los Comités Vecinales se debe realizar por Unidades Territoriales, es decir colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales y no por secciones o distritos electorales a partir de los cuales se desarrollan las elecciones federales y locales. Tampoco servía la cartografía elaborada para la elección de Consejeros Ciudadanos, pues las áreas vecinales se definieron de acuerdo a cierto número de población. Hubo que rehacerla y por la premura del tiempo y por no contar con planos digitalizados por colonia determinaron las unidades territoriales a partir de las secciones electorales, por lo que al menos en los planos casi nunca correspondieron a la realidad, quedando fuera y por tanto incluidas en la colonia de lado cierto número de manzanas. En otros casos, dentro de una unidad territorial quedó ubicada parte de una colonia y una unidad habitacional, como el caso de la Nueva Santa María dividida en dos y una de éstas integrada con una unidad habitacional con la que tienen serios problemas de convivencia o el caso de la de San José Ticoman, una colonia y tres unidades habitacionales. El Distrito Federal se dividió en 1,287 Unidades Territoriales.<sup>19</sup> Como la Ley prevé que en caso de que una unidad territorial se encuentre densamente poblada se pueden integrar dos o más comités, lo que ocurrió en 65 casos, por lo que se integraron 1,352 comités.

Los vecinos interesados en participar en las elecciones registraron una planilla integrada por un mínimo 7 y un máximo de 15 personas (dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral) además de proponer a un candidato por cada casilla por instalar en los centros de votación de su unidad territorial, así como registrar a un representante de planilla ante el centro de votación y el Consejo Distrital Cabecera de Demarcación (delegación política) respectiva, para recibir notificaciones e interponer recursos en el proceso.

En total se registraron 3,830 planillas las que distribuidas en 1,352 da un promedio de 2.8 planillas registradas por comité. En 3% de los

<sup>19</sup> En el caso de las elecciones de consejeros ciudadanos se establecieron 365 áreas vecinales. De 4,374 fórmulas presentadas quedaron registradas sólo 33.7% de las mismas, es decir, 1,474.

casos no se registraron planillas y en 14% sólo una. Hemos observado que en muchas de estas colonias los vecinos han constituido asociaciones civiles para atender sus necesidades y problemas cotidianos, las cuales realizan una asamblea anual para elegir a sus miembros y por lo general tienen la aceptación de sus vecinos. Por lo tanto la tendencia ha sido que la mesa directiva de la asociación se registra tal cual como representante formal en la estructura vecinal; sólo en casos donde hay inconformidad con la mesa directiva se registran una o varias planillas opositoras.

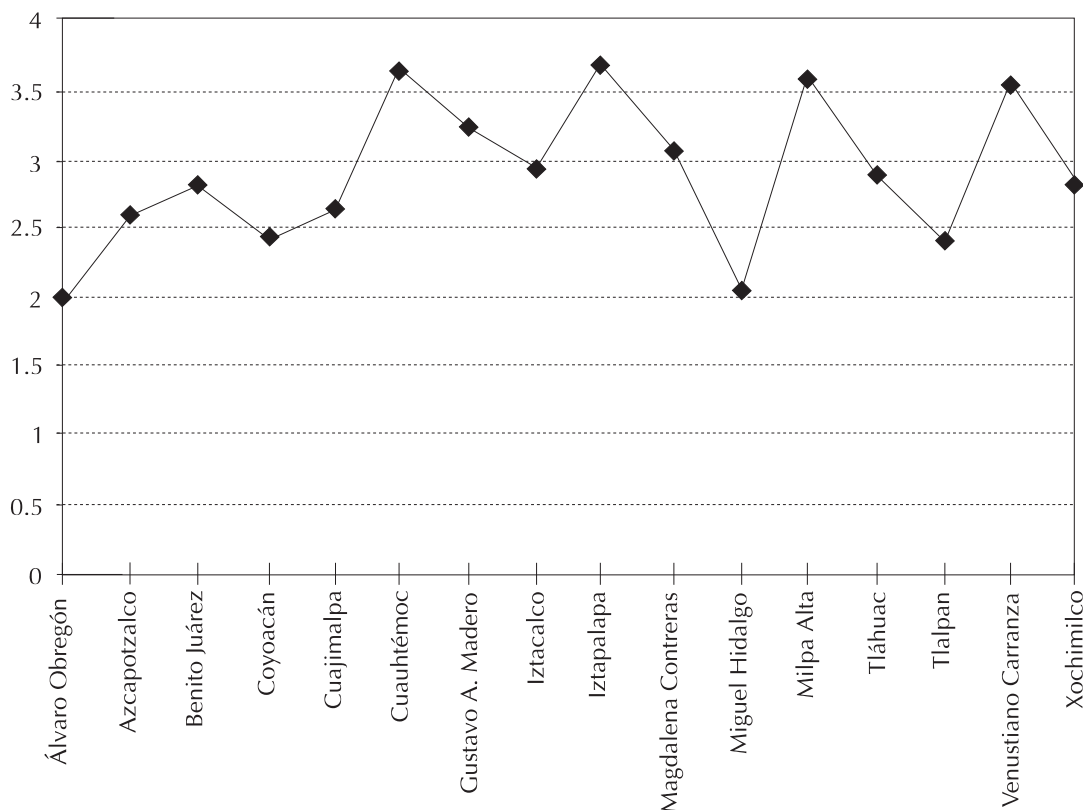
En 31% de los casos se registraron dos planillas, en 25% tres y 27% restante de cuatro a nueve. En las colonias donde más fórmulas contendieron sobresalen: Centro Alameda con nueve; Candelaria y Pedregal de Santa Úrsula con ocho; La Malinche, Carmen Serdán, San Miguel Topilejo y Pedregal de San Nicolás, primera y tercera sección, con siete y Nativitas, Portales, San Simón Ticomán, Santa María la Ribera Sur, Atlampa y Centro Oriente con seis (véase gráfica 1).<sup>20</sup>

La integración de los Comités Vecinales se realiza de manera proporcional bajo el principio de cociente natural resto mayor. Es decir, la planilla que tiene más votos se le otorga un número determinado de lugares, la que le sigue ocupa otros y la que le sigue otros, de manera proporcional de acuerdo al número de votos; si al realizar la operación se resta una cantidad menor a 1, el lugar se le otorga a la que tuvo mayor votación. Por tanto los Comités Vecinales se integran no sólo con los miembros de una planilla, sino de todas las que contendieron. Por ejemplo, en el caso de la colonial Del Valle Norte (B.J.): recibieron 400 votos, de los cuales correspondieron 192 a la planilla 3 (identificada como la de los vecinos), 116 a la planilla 2 (identificada como del PRD), 50 a la 1 (identificada como del PAN) y 42 a la 4 (identificada como del PRI). El Comité de 15 miembros quedó integrado por 7 personas (en el orden en que fueron registradas) de la planilla 3, 5 de la 2, 2 de la 1 y 1 de la 4.<sup>21</sup> En la colonia El Coyol (GAM), en total, el comité debía estar integrado por 9 personas, hubo 249 votos repartidos entre los tres,

<sup>20</sup> *La Jornada*, 4 de julio de 1999.

<sup>21</sup> Datos proporcionados por la ex presidenta de la colonia, 13 de julio de 1999.

**Gráfica 1**  
**Promedio de planillas registradas por delegación**



Fuente: Resultados preliminares IEDF, 10 de julio de 1999.

ganando con una pequeña diferencia la planilla 1 cuyo representante encabezará al Comité, en los tres casos obtuvieron un poco más de 30%, por lo que el comité queda integrado por tres integrantes de cada planilla.<sup>22</sup>

Para algunos observadores y analistas, así como para los propios vecinos, les parece que la composición de la planilla, especialmente porque no hay madurez política, va a representar un problema serio para la gestión. Sobre todo, porque como vemos —aunque se quiera negar— lo cierto es que en la gran mayoría de los casos claramente se identifica la filiación política de los miembros de la planilla y/o el partido que los respalda. Considerando que para las elecciones del 2000 todos quieren ganar un espacio y clientela política, organizarse y establecer un programa común de gestión “va a estar en chino”, pues todos van a querer atribuirse los resultados de la gestión como, de hecho, por años ha ocurrido.

Para los funcionarios del gobierno y

<sup>22</sup> Datos proporcionados por un miembro de la planilla 1.

otros actores políticos más optimistas, este mecanismo permite romper con la clásica estructura corporativa y clientelar que ha prevalecido en las organizaciones vecinales. “Los comités, por no ser una representación uninominal o unipersonal sino de equipos de trabajo, tienen una responsabilidad con los vecinos para organizar la vida de la comunidad, para restablecer la vida comunitaria. Ahí se verá potenciada la capacidad de participación de trabajo, de colaboración por parte de los vecinos con las autoridades.”<sup>23</sup>

Al día siguiente de su registro y hasta tres días antes de la elección las planillas podían realizar su campaña; sin embargo, no contaban con recursos para ello, por lo que sólo en los casos en donde la condición socioeconómica de los miembros se les permitía se realizó a través de mantas, volantes, trípticos, cartas, carteles, etcétera. En otros casos, se limitaron a visitar y platicar con los veci-

<sup>23</sup> Declaraciones de Óscar Moreno, coordinador de Participación Ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, *Reforma*, 12 de julio de 1999.

nos y en muchos más no hubo propaganda. En algunos casos se supo que las planillas realizaron actividades para obtener recursos.

Para que no se identificara la filiación partidaria, se estableció que la propaganda debía ser en blanco y negro y que las planillas no llevarían nombre sino números. Una propaganda tan fría y anónima difícilmente llama la atención. La propaganda se limitaba a eslóganes como los siguientes: “tú + nosotros = dos, vota por la dos”, “la número uno es la primera en la gestión, vota por la uno”, entre muchas otras. En pocos casos se vieron propuestas claras. Además, en las boletas electorales sólo aparecía un cuadro con un número, sin nombres, por lo que en la mayoría de los casos no se identificaba a las personas con el número de la planilla. La confusión era tal que algunos pensaron que las planillas contendían por el conjunto del Distrito Federal.

El IEDF tenía programada la instalación de 10,841 casillas ubicadas en 1,668 centros de votación. Ello implicaba que tenía que capacitar, en cosa de dos meses, a 64 mil 200 personas (propietarios, secretarios, suplentes, representantes de planilla, etcétera) por lo que a 20 días de la elección sólo se habían capacitado a 25.3%. La falta de asistencia a los cursos de capacitación por parte de los representantes y miembros de las planillas se debió, por un lado, a la falta de interés y tiempo de los vecinos, pues gran cantidad de representantes se anotaron por solidaridad más que por convicción y, por otro lado, a la falta de información y difusión, a la falta de personal, de organización y coordinación de los capacitadores, horarios inadecuados, etcétera; aunque hay que decir que al final tuvieron hasta que realizar la capacitación “a domicilio”. Con la ampliación del tiempo y este tipo de ejercicios se logró capacitar a poco más de 42 mil personas.

Para la entrega de nombramientos y posteriormente del material para armar las mesas de votación y casillas reinó una total desorganización, lo mismo ocurrió con los paquetes electorales (11,562) muchos de los cuales se entregaron o recogieron el mismo día, lo que implicó que varias casillas abrieran más tarde de lo reglamentado (algunas llegaron a abrir hasta el medio día). En total se repartieron 612 boletas por casilla (6,640,220 boletas), de las que en promedio se ocuparon 55 boletas por casilla.

Para calificar las elecciones se constituyó el Tribunal Electoral del Distrito Federal (29 de enero de 1999). Para la fecha de la elección se habían recibido 40 casos interpuestos, la mayoría entre partidos. En la prensa también se denunciaron varias irregularidades, sobre todo de agresiones entre planillas; se retiraban la propaganda, recibían recursos de no clara procedencia. Los partidos de oposición anunciaban el fracaso de las elecciones, dos diputados del PRI acusaron a dos diputadas del PRD por fotocopiar propaganda de planillas en la Asamblea.

El proceso democratizador es lento y complicado, sin embargo, la creación de estas dos instituciones (IEDF y el Tribunal Electoral) es un avance. Además esta experiencia les servirá para consolidar su capacidad organizativa y enfrentar las complejas elecciones del 2000 aquí en la capital.

Pensando en las elecciones futuras algunos analistas consideraban que con este ejercicio:

*las fuerzas políticas de la capital estarán en posibilidades de medir su impacto social, de reaccionar ante las inclinaciones de los votantes, rediseñar, formular y entretrejer sus ofertas y estrategias políticas para el año 2000. Los partidos medirán sus fuerzas y los ciudadanos la capacidad de unos órganos electorales, que en pleno debut, se jugaron todo: la credibilidad, pero en condiciones peligrosamente austeras.<sup>24</sup>*

En ese mismo sentido Alejandro Ordorica señalaba:

*estas elecciones serán un indicativo importante de las tendencias y preferencias del voto de los capitalinos, pues a pesar de que no se permite la participación de los partidos políticos, en el seno de las comunidades se conocen bien las afinidades y simpatías políticas de los integrantes de las planillas, o francamente se les asocia con base en diversos antecedentes a un partido, grupo o corriente en lo particular.<sup>25</sup>*

<sup>24</sup> Declaraciones Raciél Garrido, presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Excelsior*, 3 de julio de 1999.

<sup>25</sup> *La Jornada*, 21 de mayo de 1999.

En la jornada electoral del 4 de julio, se registraron varios problemas: mala ubicación de las casillas, en algunos casos tenían que recorrer un tramo largo y estaba lloviendo, varias casillas cambiaron de ubicación, otras abrieron tarde y otras no se abrieron. También se presentó otro tipo de irregularidades como propaganda velada de partidos y actos proelitistas, agresiones y robo de documentos, entre otras. “La desorganización, desinformación y la escasa participación fueron una constante que junto con el tiempo no fue favorable” reconoció Javier Santiago Consejero Propietario del IEDF.<sup>26</sup>

tura política y participación en las elecciones vecinales, marcadas tradicionalmente por el autoritarismo y la corrupción; la falta de conocimiento de la ley y por tanto de sus derechos, así como de las implicaciones de su voto; la poca y mala propaganda desplegada por el IEDF en los medios electrónicos, la falta de campaña de las planillas y, en ocasiones, la falta de competencia entre las mismas; la desconfianza hacia las autoridades y partidos políticos; la participación encubierta de los partidos políticos —definirse como apartidarios cuando todo el vecindario conoce la filiación política de los miembros de la planilla— y el apoyo

**Cuadro 1**  
**Resultados de las elecciones vecinales**

<i>Demarcación</i>	<i>Lista nominal</i>	<i>Comités</i>	<i>Planillas</i>	<i>Casillas instaladas</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>Votos efectivos</i>
Álvaro Obregón	466,424	160	344	830	46,301	40,583
Azcapotzalco	349,122	91	238	648	36,449	32,372
Benito Juárez	298,067	56	157	512	20,976	19,363
Coyoacán	475,694	116	283	803	45,622	41,607
Cuajimalpa	87,628	36	95	153	12,023	10,491
Cuauhtémoc	416,949	43	158	719	25,808	22,857
Gustavo A. Madero	930,909	164	525	1,510	83,654	74,290
Iztacalco	313,942	56	166	571	28,442	25,871
Iztapalapa	1,096,540	186	687	1,828	114,438	103,079
Magdalena Contreras	149,926	41	126	274	15,587	13,442
Miguel Hidalgo	276,987	75	157	473	20,629	18,478
Milpa Alta	50,823	12	42	94	6,046	5,514
Tláhuac	161,527	37	106	274	20,246	18,097
Tlalpan	372,820	147	339	635	42,564	38,207
Venustiano Carranza	369,830	61	211	627	29,255	26,055
Xochimilco	213,648	71	196	368	24,392	22,040
<b>Totales</b>	<b>6,030,836</b>	<b>1,352</b>	<b>3830</b>	<b>10,319</b>	<b>572,432</b>	<b>512,346</b>

Fuente: Reporte preliminar del IEDF, 10 de julio de 1999.

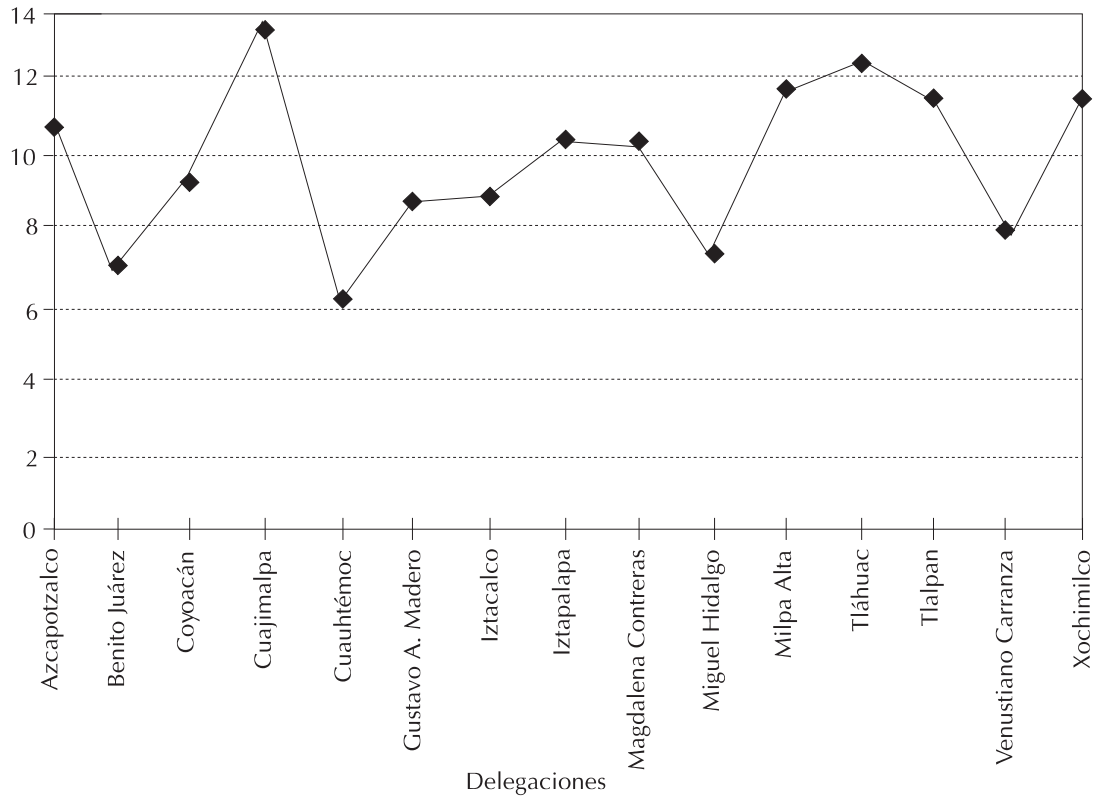
El caso es que emitieron su voto 572,432 personas, que representaban 9.4% del padrón. De estos votos, 10.4% se anuló quedando efectivos 512,346 votos. Llama la atención el hecho de que donde hubo mayor abstencionismo es en las delegaciones centrales: Cuauhtémoc 94%, Benito Juárez 93%, Miguel Hidalgo 92.6% y Venustiano Carranza 92.1%. En cambio en las delegaciones donde hubo menos fue en las consideradas como periféricas: Cuajimalpa 86.3%, Tláhuac 87.5%, Milpa Alta 88.2% y Tlalpan y Xochimilco con 88.6% (véase gráfica 2).

El alto porcentaje de abstencionismo se debe a multiplicidad de factores: falta de cul-

partidario que hay atrás; la desilusión por el comportamiento de los partidos o como protesta frente a las autoridades locales y federales, así como que ciertos sectores consideren que se trata de “más de lo mismo” o lo limitado de las atribuciones, solamente de gestión. Aunado a esto, las elecciones vecinales siempre han contado con muy poca votación, en el caso de la última elección de los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana votó sólo 1%. En el caso de las elecciones para Consejeros votó sólo 18%, a pesar del gran aparato publicitario y de recursos que se desplegaron, además de que contó con el apoyo del aparato de gobierno del Distrito Federal. Si bien, en este también se presentaron ciertas irregularidades denunciadas por la prensa, lo cierto es

<sup>26</sup> *La Jornada*, 7 de julio de 1999.

**Gráfica 2**  
**Porcentaje de votantes de acuerdo con la Lista Nominal**



Fuente: Resultados preliminares, IEDF, 10 de julio de 1999.

que hubo mucha cautela por parte de las autoridades que, si bien promovieron la elección, en lo general, se mantuvieron respetuosos del proceso.

Ha de señalarse también que el Instituto Electoral dispuso de muy pocos recursos, 78 millones, para una elección tan compleja y con tales dimensiones, los cuales no eran sólo para la elección sino también para instalar sus propias oficinas y, en cada delegación, contratar teléfonos, pagar sueldos y desde luego los gastos propios de la elección: urnas, boletas electorales, mamparas, tinta indeleble, así como vehículos, propaganda, etcétera.

La complejidad de una elección de la naturaleza de ésta, en la que hubo que instalar más de 10 mil mesas receptoras de votos y la participación de más de 40 mil candidatos distribuidos en 3,830 planillas para integrar 1,352 comités vecinales, nos lleva a reflexionar acerca de si éste es el mejor mecanismo para elegir a los representantes vecinales, cuyas atribuciones son muy limitadas.

Coincido con Zermeño<sup>27</sup> en que los objetivos de una normatividad orientada a incentivar la participación ciudadana son, en primer lugar, facilitar la solución de los problemas que una comunidad considera como prioritarios y, en segundo lugar, coadyuvar a la gobernabilidad democrática; es decir, lograr que los ciudadanos reconozcan las acciones de gobierno como las suyas propias. Sin embargo, creo que esta última perspectiva no se encuentra en el ánimo ni en la conciencia de los vecinos de la ciudad."

Por la propia tradición y las características de la participación vecinal, los habitantes de la ciudad no identifican que por el conocimiento de la problemática y la realidad de la comunidad en la que viven pueden contribuir con formas de participación colectiva, con autonomía frente a las autoridades y otros grupos sociales y políticos y decidir sobre las políticas públicas que les afectan.

<sup>27</sup> Sergio Zermeño, "Hacia una nueva Ley de Participación Ciudadana", *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*, México, Unios, FP, y Soner, 1998.



# La resistencia: forma de vida de las comunidades indígenas

Yemy Smeke de Zonana\*

*La resistencia de los pueblos indígenas tiene su origen desde los primeros momentos de la Conquista. Ha sido su respuesta ante la exclusión permanente de la que han sido objeto. Esa resistencia es lo que les ha permitido sobrevivir conservando un conjunto de elementos culturales que consideran propios, respecto a los cuales demandan el derecho exclusivo de tomar decisiones. La resistencia ha adoptado distintas formas, desde la resistencia subterránea o cotidiana, hasta la lucha o resistencia frontal. Ambas han estado conectadas entre sí, formando una sola estrategia de sobrevivencia.*

## Introducción

**A** raíz de la Conquista de América se ha dado un proceso de dominación colonial que ha durado casi cinco siglos y sigue vigente; la política del colonizador hacia el colonizado ha sido de exclusión y homogeneización, lo que ha desembocado en un poder representado por el Estado, que ha mantenido esta política de discriminación social, económica y política de las minorías, en este caso, las indígenas.

México no está constituido por una sociedad culturalmente unificada, por el contrario, es un país que se caracteriza por las diferencias, así como las desigualdades. Éstas no han sido vistas desde el poder instituido como parte de la riqueza cultural de la Nación, sino por el contrario, son percibidas como un obstáculo para el desarrollo y la modernización del país.

Desde el poder, ha existido una lógica

\* Socióloga de la Universidad Anáhuac.

binaria: “el que no está conmigo está contra mí, y por lo tanto hay que eliminarlo”, impuesta como dinámica de exclusión. Ha sido un poder que ha tomado como suya la autoridad y la vigilancia, el desprecio y el castigo, produciendo un efecto de sumisión y agresión, que da lugar y se alimenta a su vez de la rigidez del sujeto autoritario, mismo que constituye y es constituido por regímenes antidemocráticos.

Este tipo de regímenes reservan siempre un lugar aparte para alguien designado como enemigo —sea de raza o clase—, para “un otro”, que por lo general se encuentra en el interior mismo del país, y contra el cual se justifica la guerra de exterminio.

Los atributos que se les asigna al “otro” como peligroso y temible, se basan en prejuicios, como el olor, la etnia, el lenguaje, la religión, o rasgos físicos como la nariz, el color de la piel, etcétera. Los pueblos indígenas siempre han sido cosa aparte por exclusión u olvido, y se les han atribuido una innumerable gama de prejuicios; por lo mismo, sus problemas han sido sólo “cosas de indios”.

Su diversidad cultural se ha visto como un “problema”. Los procesos civilizatorios que ha adoptado nuestro país, a los largo de su historia, los han excluido permanentemente.

Dominación, opresión, despojo y racismo de los conquistadores fueron seguidos de reformas liberales que reivindicaban al pasado indio como propio, mas no al indio real. De nuevo la exclusión y la aversión hacia lo indígena.

A pesar de la Revolución y la reforma agraria, el indio continúa en situación de pobreza y desigualdad, sólo que ahora es parte del folclor nacional, en un país que debería ser mestizo.

Globalización, modernización, neoliberalismo, y con ello la continuación de la desigualdad, la exclusión y la violencia. Quinientos años de ser “el otro”, el diferente, el enemigo, al que hay que “integrar” o “eliminar”. Los esfuerzos por “diluirlos” en la Nación han sido enormes y, sin embargo, aún permanecen. ¿Cómo? ¿Por qué?... *Resistiendo*.

La continuidad de los pueblos indígenas es el resultado de una resistencia permanente ante la opresión y exclusión de la que han sido objeto.

Por otro lado, la legitimidad y hegemonía de los dominadores —sean éstos de cualquier época de nuestra historia— se ha construido y definido a partir de la resistencia indígena. Podríamos decir que el sistema de dominación, desde la colonia hasta nuestros días ha dado como resultado una resistencia permanente en las comunidades indígenas, cuyo fin último es permanecer.

Y aquí están, a fines del siglo xx, comunidades y pueblos indígenas reclamando los mismos derechos que les han sido negados a lo largo de toda la vida independiente de México, pidiendo que se les reconozca como parte de la Nación.

Justamente, esta resistencia frontal o rebelión estalla en Chiapas, territorio en el que existe una gran variedad de riquezas naturales, combinada con una gran pobreza, marginación y miseria, sobre todo de las comunidades

indígenas que ahí viven. Las políticas nacionales que han coexistido en Chiapas, mano dura con pobreza, concentración de riqueza, daño ecológico, caciquismo, disputas por la tierra, violación de los derechos humanos han desembocado en la percepción de que en Chiapas el Estado ha dejado de responder a las necesidades de la población, y ha desarrollado una política de constante represión institucional y, en ocasiones, de violencia.

En un momento donde se suponía que el país estaba a un paso de entrar a la modernidad, Chiapas nos recordó de nuevo la pobreza e injusticia en la que viven muchos mexicanos, y que parecía olvidada.

Chiapas nos ha hecho reflexionar sobre la permanente resistencia indígena, con su innumerable lista de rebeliones por todo el país, a lo largo de su historia, así como las distintas formas de resistencia subterránea o simbólica, que les han permitido preservar un conjunto de elementos culturales como son lengua, vestido, formas de organización, conocimientos, símbolos, formas de comunicación, etcétera.

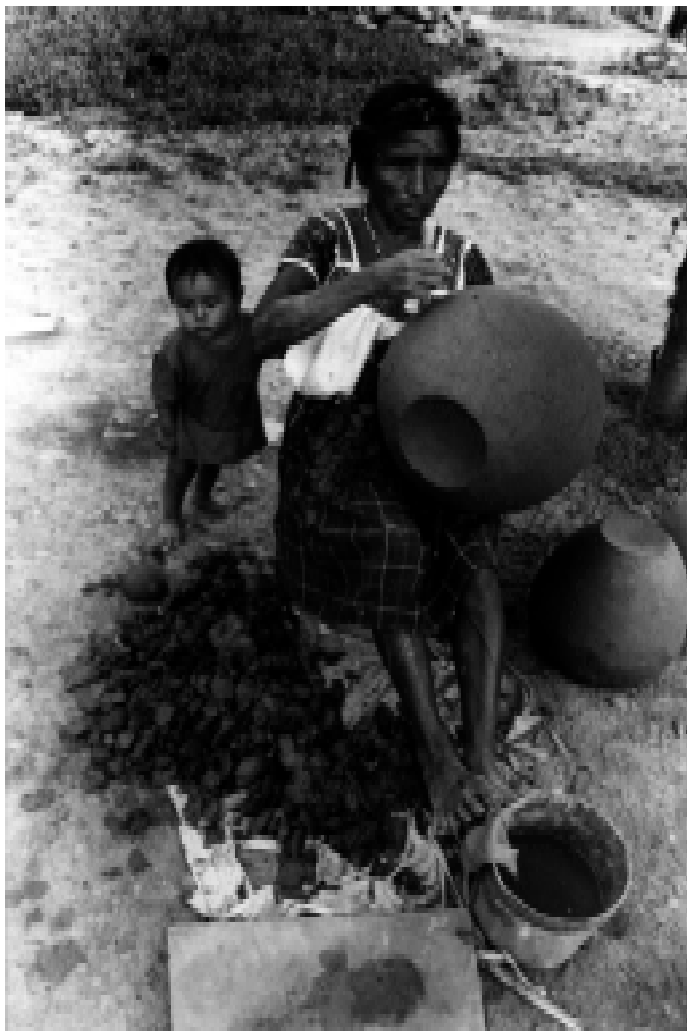
Nos ha recordado también que la historia de México ha demostrado que no se puede someter al “diferente”, ya que éste va a resistir hasta que encuentre un espacio dentro de la sociedad.

No se trata de incorporar a las culturas indígenas a la cultura occidental, se trata, más bien, de construir una cultura de la pluralidad, un espacio donde se admitan los valores y convivan las diferencias.

Los movimientos rebeldes no se engendran por azar. Históricamente se han engendrado por hambre de justicia, por olvido o por hastío de ser “los otros”.

## **La resistencia indígena**

La resistencia se mueve, cambia de lugar y puede adoptar diversas formas, desde la resistencia o lucha frontal, hasta la resistencia subterránea. Estas formas se conectan entre sí formando parte de una sola estrategia de sobrevivencia.



El orden colonial negó a la civilización mesoamericana, por lo que las culturas mesoamericanas se vieron, desde entonces, en la necesidad de reorganizarse a la defensiva como culturas de resistencia.

Los indígenas, aunque han opuesto diversas formas de resistencia frontal, han parecido sumisos y pasivos ante todas las arbitrariedades efectuadas en su contra, como indiferentes a todo lo que es exterior, aceptando la condición infrahumana en la que viven; pero la realidad es que su presencia es el resultado de una voluntad de resistencia y sobrevivencia, porque esta sumisión y pasividad han sido refractarias al poder. Sumisión y resistencia han coexistido.

La resistencia subterránea se orienta a la conservación de los espacios de la cultura propia que el grupo ha logrado mantener pese a la presión de la dominación. La cultura pro-

pia es el eje de la resistencia, el sustento de la identidad del grupo y la base indispensable de su continuidad. Esto nos ayuda a entender la necesidad de los grupos indígenas de conservar sus espacios de autonomía; de ahí la importancia de los mecanismos de resistencia.

La dinámica de la dominación, junto con la resistencia cultural de los pueblos colonizados, permite explicar en la actualidad la presencia de las culturas indias.

La hegemonía, legitimidad y derecho de los dominadores no se han constituido en el vacío. Se construyen y se definen a partir de la resistencia frontal o subterránea de los oprimidos, y no con su subordinación. La resistencia campesina de siglos ha moldeado, desde abajo, la cultura política y ha condicionado, en gran medida, el carácter y el modo de gobernar de la elite e incluso algunas de sus relaciones interiores, que han sido herencia de las tradiciones caudillistas y caciquiles.<sup>1</sup>

Al interior de las comunidades indígenas, ha existido una cultura de resistencia que puede parecer inmovilidad, pero no lo es; es, más bien, la adopción de los cambios indispensables con el fin último de permanecer y seguir siendo ellos mismos. Las culturas indígenas no son estáticas, el cambio que han sufrido no es de ruptura, sino de continuidad, ya que estos pueblos siguen existiendo articulados según la matriz cultural de la civilización mesoamericana. Estos pueblos han descubierto, en la opresión y la lucha contra ella, el verdadero sentido de su historia.

Los aspectos simbólicos tienen un papel preponderante en el orden de la resistencia y, por tanto, en la lucha por el poder. El espacio de lo simbólico está ligado con las creencias religiosas, las costumbres y las prácticas sociales, comunitarias, etcétera. Cabe destacar la importancia que tienen, sólo por señalar algunos ejemplos, el vestido, los hábitos alimenticios, las fiestas, las danzas, los rituales anuales y, sobre todo, el lenguaje, dentro del que se encuentran el arte, la música, la literatura, la oralidad.

<sup>1</sup>Adolfo Gilly, *Chiapas: la razón ardiente*, México, Era, 1997, p. 38.

## Resistencia oral

La lengua es uno de los elementos más sustanciales de la cultura india. La tradición oral es el único escondite posible, en la cual reside la explicación originaria.<sup>2</sup> Las hazañas de los pueblos indios siguen siendo el hilo conductor de su historia.

Desde la Conquista, algunos indios ilustrados trataron sin éxito de perpetuar los fragmentos de su historia, pero pocos textos lograron salvarse de la hoguera o del criollismo del siglo XVIII, “y es que los hombres que vinieron después, españoles y ladinos, no eran parte de ese universo; vinieron como un cataclismo más, como una plaga que hubo de ser difícilmente integrada a las explicaciones originarias: para que su flor viviese —diría el profeta Chilam Balam— dañaron y sorbieron la flor de nosotros”.<sup>3</sup>

Para los colonizadores, por su parte, “el rostro del diablo apareció entonces al vencedor por todas partes; en las «raíces diabólicas de las ceibas», en los «vicios del primitivo nagualismo de los indios», en el chasquear de sus «lenguas bárbaras» multiplicadas como castigo en la Babel de las «abominaciones idólatras» de las tribus perdidas de Israel”.<sup>4</sup>

Esta relación de los indios con las tribus perdidas de Israel se debe a que en la búsqueda de la humanidad de los indios, para con-

<sup>2</sup> Carlos Montemayor afirma que una forma de discriminar a las lenguas indígenas es llamarlas “dialectos”, creyendo que son idiomas inferiores o sin desarrollo. No hay idiomas superiores; todo idioma es un sistema lingüístico definible en los mismos términos que cualquier otro, con el ordenamiento gramatical necesario para una compleja gama de comunicación abstracta, simbólica, metafórica, imperativa, expresiva, lúdica, a partir de un sistema fonológico particular. Así, el náhuatl es un sistema lingüístico tan complejo como el alemán, lo mismo el maya es complejo como el francés, el zapoteco como el italiano, el purépecha como el griego, o el español y el inglés como el ñahñu o el mazateco. La variación dialectal, por su parte, es un concepto lingüístico que se aplica al uso regional de un idioma (el español de la ciudad de México tiene diferencias de léxico, fonética y sintaxis que el de Yucatán o Bogotá). Véase Carlos Montemayor, *Chiapas, la rebelión indígena en México*, México, Joaquín Mortiz, 1997.

<sup>3</sup> Antonio García de León, *Resistencia y utopía*, tomo I, México, Era, 1994, p. 33.

<sup>4</sup> *Idem*.

vertirlos así en almas capaces de salvación, algunos frailes se abocaron a indagar o suponer sobre su origen. Entre ellos, fray Gregorio García señaló en su libro *Origen de los indios del Nuevo Mundo e Indias Occidentales* (1607) que los indios procedían de las diez tribus perdidas de Israel y que sus costumbres eran muy similares.

Por otro lado, los soldados de Cortés calificaban los templos mexicanos de mezquitas, o se convencían de que el comportamiento de los indios era idéntico al de los judíos de Castilla o de Aragón.

Nos parece interesante destacar cómo se relaciona al indio o al conquistador con el judío —según sea el caso— con base en el prejuicio.

Los prejuicios apoyados en los estereotipos y la personalización (que no se adecuan a la realidad) llenan algunas funciones en la sociedad que pueden considerarse racionales; así, existen sociedades como las fascistas que aceptan los prejuicios como parte de una plataforma política general.<sup>5</sup>

Fray Gregorio García agregó con respecto a la similitud entre indios y judíos: “a todos los que han vivido y viven hoy día entre estas gentes es muy notorio cuán tímidos y medrosos son, cuán ceremoniáticos, agudos, mentirosos e inclinados a la idolatría, todo lo cual tenían los judíos”.<sup>6</sup>

García de León menciona que Antonio Vázquez de Espinosa, casi cien años después de la conquista, escribió: “los indios son muy semejantes y parecidos en todo a los judíos, así en el natural como en las costumbres, ritos, ceremonias, supersticiones e idolatrías, aunque no nos fundamos en lo que dicen algunos curiosos, que es razón bastante, o por lo menos congruente, que en los nombres son parecidos, pues estos dos nombres se escriben con las mismas letras y sólo se diferencian en la *U* de la primera sílaba que convertida en *N* dirá ludío, Indio”.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Para mayor información sobre el tema ver Theodor Adorno, *La personalidad autoritaria*, Argentina, Siglo XXI, 1983.

<sup>6</sup> García de León. *Resistencia y utopía*, p. 92.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 212.

Menciona también que ambos pueblos hacían crueles sacrificios de hombres, y que tenían profetas que les predicaban, amenazándoles con los castigos que les vinieran, siendo vencidos y oprimidos por otros reyes, olvidando lo bueno que tenían y quedando con lo malo, dándose a idolatrías y otras abominaciones.

“También son flemáticos, sutiles, medrosos, agudos, mentirosos, ceremoniáticos y supersticiosos. De modo que en todo en condiciones y calidades son como los hebreos a quien los más imitan en el traje, que es manta y camiseta, que es lo del capítulo 14 de los *Jueces, tunicam et sidonem*, que ofreció Sansón en respuesta, y porque en todo son parecidos...y porque la diversidad de lenguas de los indios, son en ambos reinos innumerables, que pasan de 50 mil, porque se han ido confundiendo unas en otras, e inventando y adquiriendo nuevas lenguas particulares”.<sup>8</sup>

Así, los sentimientos antisemitas de los cristianos viejos de la península se transfirieron hacia los indios.

Existen un sinnúmero de relatos mágico-clandestinos que ayudaron a definir la identidad del indio, rebasando el marco de la comunidad o de la etnia “y que conformaron ese extenso complejo conocido desde el siglo XVI como *nagualismo*,<sup>9</sup> la principal forma organizativa de la resistencia india durante si-

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> El *nagualismo* se refiere a la creencia en dos almas, una similar a la cristiana, que es una especie de sopro en forma de pájaro, que abandona al cuerpo en el momento de la muerte, y otra, el “alma animal”, llamada “nahual”, “wayjel”, “chanul”, “lab”, etcétera. El nahual puede ser uno o varios animales o meteoros, como aves, roedores, tigres, perros, carneros, centellas, torbellinos, etcétera. Su atribución y número dependen del día del nacimiento y del poder acumulado de una persona que puede poseer hasta trece nahuales y convertirse a voluntad en cada uno de ellos. También los nahuales de los ancestros protegen a las comunidades o las enfrentan entre sí. Existe la creencia en algunas comunidades que, desde la guerra de castas (1869-1870), los nahuales de los ancestros desprotegeron a muchas aldeas y linajes, lo que contribuyó a la expansión de hacendados y denunciadores de tierras. En Cancun (centro de la gran rebelión de 1712), una comunidad tzeltal fue duramente golpeada durante el siglo XVII, por lo que se fusionaron dos de sus cuatro clanes; se dice que la fusión fue concertada “no por sus miembros sino por sus almas animales”. *Idem*, p. 213.

glos; cuando las almas animales de los ancestros, sus *wayjeletik*, protegieron con dificultad a las comunidades de los peligros exteriores”.<sup>10</sup>

Así, la resistencia oral, y particularmente lingüística, ha sido importante, porque la preservación de la lengua propia —y a través de ella, de los propios relatos— es base fundamental para que se mantengan los códigos más profundos que expresan una manera de ver y entender el mundo.

El idioma de las culturas mesoamericanas ha sido agredido sistemáticamente para estimular el aprendizaje del español. El uso de las lenguas indígenas estuvo formalmente prohibido en algunas escuelas, incluso durante el recreo, y los maestros castigaban, a veces corporalmente, a los alumnos que lo hablaban.<sup>11</sup>

Aunque algunas lenguas han desaparecido, el número de hablantes de lenguas indígenas ha crecido constantemente en los últimos sesenta años.

Junto a la preservación de la propia lengua, se incorpora el español, lo que da como consecuencia una población bilingüe, con intercambios entre una y otra lengua.

Más que los programas gubernamentales de castellanización, lo que influye en el grado de bilingüismo de la población indígena es el conjunto de presiones y necesidades que provienen del medio socioeconómico: las exigencias del certificado de primaria como

<sup>10</sup> *Idem*, pp. 34-35.

<sup>11</sup> Durante la presidencia de Porfirio Díaz se emitió la Ley de Colonización (15 de diciembre de 1883) que impulsó la colonización de los terrenos alejados a la recién creada línea fronteriza. Población sin tierra —hablante de kanjobal, chuj, jacalteco, y mam— originaria de Guatemala, se asentó en esa época en la frontera chiapaneca, “naturalizándose” después como ciudadanos mexicanos. Los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana realizaron contra estos grupos violentas campañas de mexicanización con el fin de desarraigarlos culturalmente. Así, de 1932 a 1936 se declararon medidas punitivas para quienes hablaran esas lenguas consideradas de origen guatemalteco y utilizaran los trajes tradicionales. “Algunos ancianos chujes y kanjobales aún recuerdan cuando se apaleaba públicamente a quienes hablaran el idioma”. Aída, Hernández, “La frontera chiapaneca”, *Excélsior*, sección Ideas, 28 de enero de 1994, p. 2.

requisito para entrar a trabajar; la necesidad de comunicación en la relación laboral, en el intercambio comercial, para la migración, et- cétera.

A su vez, el idioma está profundamente unido al pensamiento religioso en la cultura indígena, por lo que “no puede modificarse uno sin lesionar al otro, no puede comprenderse a uno sin comprender al otro; son un soporte esencial y la razón de ser de los pueblos que a cinco siglos de explotación y represión siguen teniendo la mayor identidad de todos los grupos humanos que viven en el territorio mexicano”.<sup>12</sup>

## El sincretismo religioso

El aspecto religioso, en algunos casos, se puede percibir como resistente; los indígenas no aceptan la religión impuesta, pero sí se apropian de elementos culturales de la cultura dominante, por lo que desarrollan entonces creencias sincréticas que tienen por objeto lograr su emancipación espiritual.

Cabe recordar que las apariciones de la Virgen de Guadalupe del Tepeyac fueron una de las principales vías de redención espiritual y, en consecuencia, de “salvación histórica” de los indios, ya que, al elegir esta tierra y a un indio neófito para una de sus apariciones, legitimó, tanto a la Nueva España, como a los indios, a quienes dotó de la humanidad tan anhelada como vía de salvación espiritual que a su vez, los protegía de la esclavización directa.

Los primeros sacerdotes modificaron la administración sacramental del catolicismo y la nomenclatura del mundo inmediato que les rodeaba. “Como pueblo elegido de la Virgen, el mundo católico, que antes era una prerrogativa del español, se modificó sustancialmente, hasta hacerse indio. Fue la primera vez que el cristianismo se hizo verdadero entre ellos, a pesar de la «represión» española”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Carlos Montemayor, *Chiapas, la rebelión indígena...*, pp. 114-115.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 122.

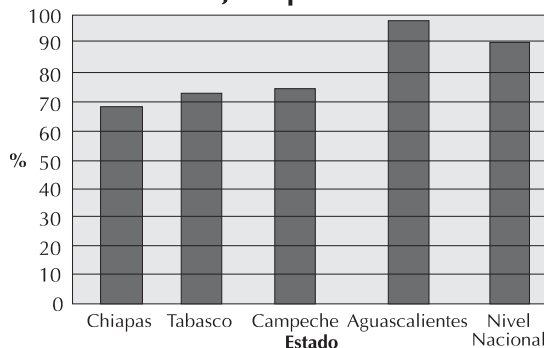
Los españoles pasaron a ser los “judíos” de los indios, por haber perseguido a la Virgen, la madre de Jesucristo. El cielo les estaba vedado a los españoles “que eran judíos”, por no creer en la Virgen de Cancuc.

Así, “la Biblia era reinterpretada en términos de la situación étnica local, con los indios imbuidos del papel de defensores de Jesucristo y la Virgen, y los españoles identificados con los judíos privados de la salvación [...]”.<sup>14</sup>

Cabe recordar que algunos de los españoles relacionaron en un principio la actitud y la conducta social y religiosa de los indios con la de los judíos; en este momento, los indios se apropian de aquel dogma y lo invierten, relacionando la conducta de los españoles con la de los judíos, apropiándose de la “legitimidad religiosa”.

Hoy en día, la mayoría de la población mexicana profesa la religión católica,<sup>15</sup> pero sus concepciones y ritos se apartan en muchos aspectos de los dogmas y ritos de la Iglesia Católica.

Porcentaje de población católica



Fuente: IX Censo de Población y Vivienda de 1990.

Estamos ante un sincretismo visto como un complejo proceso de apropiación, mediante el cual las diversas sociedades indias han hecho suyos símbolos, signos y prácticas de la

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> En Chiapas el protestantismo ha jugado un papel muy importante en la vida de las comunidades indígenas. Según datos del IX Censo de Población y Vivienda de 1990, de los habitantes que profesan una religión en Chiapas, 67.7% es católico y 16.3% protestante o evangélico, mientras que a nivel nacional, 89.7% es católico y 4.9% es protestante.



religión impuesta, para reorganizarlos y reinterpretarlos en el seno de su propia matriz religiosa, o sea que los han aceptado, pero su-peditados a un esquema que no es exclusiva-mente cristiano y que tiene su origen en la religión mesoamericana.

Pero este esquema propio no es ni ha sido inmutable, ya que cambia y se reestructura a lo largo del tiempo, sobre todo porque es patrimonio de grupos oprimidos. Lo resistente se mueve, cambia de lugar.

Entonces la matriz de la religiosidad popular se mezcla con la cristiana, mediante la apropiación. Cuando la práctica religiosa es controlada por la comunidad y no por el clero está a cargo de mayordomos, fiscales o topiles, y el cura cumple una función suplementaria, como estar presente en el cumplimiento de ciertos ritos.

## Resistencia frontal

Alrededor de las rebeliones se reelaboran muchos aspectos de la cultura indígena; la memoria histórica se convierte en un recurso fundamental porque permite mantener viva una historia de agravios y sufrimiento, y por otro lado, el saber que el sometimiento del que son parte es una situación transitoria, reversible, que puede ser cancelada mediante la sublevación.

“La rebelión armada sólo se comprende si se enmarca en el contexto histórico de una resistencia permanente que adquiere modalidades distintas según las circunstancias, cambiantes también, de la dominación colonial”,<sup>16</sup> así como en formas de lucha política que han estado vigentes desde la Independencia hasta nuestros días.

Detrás del núcleo guerrillero hay cientos de personas: niños, ancianos, hombres y mujeres, silenciosamente cómplices o activamente proveedores de todo lo necesario para que éste subsista, como información, alimento, ropa, rutas, armas, medicinas, correspon-

<sup>16</sup> Guillermo Bonfil Batalla, *México profundo: una civilización negada*, México, Grijalbo / Conaculta, 1994, p. 200.

dencia, etcétera. Lo que es un indicador para nosotros que, detrás de cualquier forma de levantamiento o resistencia frontal, existe una fuerte resistencia subterránea que alimenta a la primera, y que a la vez es su base y su fuerza moral.

Así como en el país los indígenas han adoptado formas de resistencia permanentes, buscando el rechazo a la sujeción y la reivindicación de su libertad, en Chiapas, la aparición del EZLN ha hecho una nueva llamada de atención de que en ese estado, la resistencia armada ha sido una prolongación de la guerra de conquista debido a las condiciones de vida que ahí prevalecen, y que a continuación señalaremos brevemente.

## Situación económica, social y política de Chiapas

Desde época de la Colonia, la lucha en esa entidad ha sido principalmente por la tierra. La distribución de la riqueza en Chiapas no es muy diferente a la que prevalecía al final del porfiriato. El sentido de injusticia profunda e inseguridad de las comunidades en relación al futuro continúa hasta nuestros días.

Chiapas es hoy un estado pluriétnico y con una gran variedad sociocultural, religiosa y política, en el que habitan un número importante de etnias que hablan una gran variedad de idiomas, por lo que es imposible hablar de los indígenas chiapanecos, y de los indígenas en general como un grupo homogéneo.

Siendo Chiapas uno de los estados más ricos en recursos naturales y mejor situado geográficamente, es uno de los más pobres y más lastimados en ingreso per cápita y distribución de la riqueza que crea para sí mismo y el resto de la República.

En Chiapas se perciben los salarios más bajos del país. “De las 854,159 personas que tienen ocupación, 19% no recibe ingresos (porcentaje sumamente alto que corresponde en gran medida a los jornaleros agrícolas), 39.9% recibe menos de un salario mínimo, 21.2% entre uno y dos salarios, 8% más de dos y me-

nos de tres salarios, 4.1% de tres a cinco salarios y apenas 3.6% recibe más de cinco salarios mínimos. Sólo en el primero y último de los casos, Chiapas no tiene el “primer lugar”: es superado por Oaxaca, donde 24.8% de quienes trabajan no recibe ingresos y apenas el 3.2% recibe más de cinco salarios mínimos”.<sup>17</sup>

El vestido y la vivienda no son renglones tomados en cuenta al determinar el salario del indio, que representa menos de una décima parte del salario del obrero calificado.

En algunas zonas cerca de 79% de sus habitantes carecen de comida, vivienda, sistemas de salud, caminos, educación, energía eléctrica, drenaje, etcétera. La desnutrición endémica de sus habitantes afecta, no sólo al desarrollo social y político de la zona, sino también la estructura orgánica de sus habitantes, como son el coeficiente intelectual, la estatura, la resistencia al ambiente, etcétera.<sup>18</sup>

El racismo, expresión de una situación colonial que no ha sido cancelada, mantiene viva una ruptura entre sociedad colonizadora y mundo colonizado, que se manifiesta, tanto en las formas más brutales de represión, como en las más variadas argumentaciones ideológicas.<sup>19</sup>

Para la elite criolla local, el indígena no puede ser otra cosa que peón, sirvienta o campesino atrasado. Sin embargo, lo que ha cambiado desde los años setenta es la gestación del orgullo indígena, la autoafirmación de la identidad cultural y política de los indios, gracias a la labor de las organizaciones económicas, culturales, religiosas, sociales, campesinas y los nuevos movimientos indígenas.

En Chiapas el control electoral y el fraude han sido la norma y no la excepción. La sociedad mexicana ha crecido y modificado su naturaleza, mientras que el poder político

no ha crecido al ritmo de las necesidades de la sociedad. Las instituciones han sido rebasadas por las circunstancias. La sociedad civil ha buscado otras vías no institucionalizadas (tanto armadas como pacíficas) para expresarse frente a un sistema social y político que se muestra —sobre todo hasta antes de las elecciones de julio de 1997— cerrado y excluyente.

## Resistencia frontal en Chiapas

En Chiapas, desde la Conquista, ha existido una lucha frontal constante que se podría ver como una persistente y crónica guerra continua, a veces silenciosa y olvidada.

“Tierra de tragedia y paisaje exuberante y sin medida, Chiapas ha sido desde siempre escenario de violentos enfrentamientos: «Desorejamiento», masacres de pueblos enteros, sublevaciones indígenas y agravios infinitos son capítulos de la historia de la entidad”.<sup>20</sup>

Oyendo hablar a los sobrevivientes de las luchas armadas, bien podrían estar recitando luchas de la época de la Colonia o de la Independencia, o bien, anécdotas recientes de guardias blancas o grupos paramilitares. El uso del ejército y la policía, para proteger los intereses de los grandes propietarios en los choques entre éstos y los ejidatarios se hizo de uso corriente; además de los asesinatos de campesinos hay que añadir los asesinatos de terratenientes por campesinos, así como la quema y destrucción de poblados y alcaldías. Los asesinatos, quemas, expulsiones fueron de tal magnitud que a la época entre 1976 y 1980 se le denomina *populismo sangriento*.<sup>21</sup>

En 1983, después de Veracruz, Chiapas era el estado donde se reportaba el mayor número de incidentes de violencia. Ésta llegó a tales extremos que en 1989 Thomas Benjamin señalaba que en el estado se vivía un “estado de sitio”, donde la política era básicamente la política de la fuerza.<sup>22</sup> Diez años antes del le-

<sup>17</sup> Carlos Acosta Córdova y Ignacio Ramírez, “Chiapas”, *Proceso*, núm. 897, 1994, p. 48.

<sup>18</sup> Carlos Montemayor, “Cambio de mentalidad y profundización de políticas sociales”, *Excélsior*, sección Ideas, 11 de enero de 1994.

<sup>19</sup> Guillermo Bonfil Batalla, *Pensar nuestra cultura*, Alianza Editorial, México, 1991, p. 37.

<sup>20</sup> Manzanos, Rosario y Ortega, Fernando. “Similitudes entre el movimiento actual y las sublevaciones indígenas históricas en el Estado”, *Proceso*, núm. 897, 1994, p. 48.

<sup>21</sup> Thomas Benjamín, *Chiapas. Tierra rica, pueblo pobre*, México, Grijalbo, 1995, p. 200.

### Invasiones agrarias en Chiapas, 1970-1980\*

Fecha	Municipio	Resultado
1970	Municipio Socoltenango	Amenazas
1970	Municipio San Andrés	
1971	Finca Vistahermosa Municipio Simojovel	Peones encarcelados
1973	Municipio Socoltenango	Desalojado con violencia
1976	Venustiano Carranza	Desalojado con violencia
1976	La Frailesca, Municipio Villa Flores 73 invasiones	Desalojado con violencia
1976	Municipio El Bosque	
1976	Municipios Ocosingo y Palenque	300 casas quemadas
1976	Colonia Monte Líbano Municipio Ocosingo	Casas y siembras destruidas
1977	Municipio Simojovel 13 comunidades	Desalojado y dispersado
1977	Municipio Huitiupán y Sabanillas —6 poblados	Desalojado con violencia
1978	Colonia Nuevo Monte Líbano —Municipio Ocosingo	150 casas quemadas
1978	Soconusco —2 poblaciones	Desalojado
1979	Región de Tapachula	Desalojado con violencia
1980	68 predios privados son tomados —Municipios Sitalá, Tila, Chilón, Tumbalá, Yajalón, Bachajón	Masacre en Colonchán 15 muertos y 22 heridos

\*Este listado no cubre todas las invasiones efectuadas en el tiempo referido, pero sugiere la lucha en el campo chiapaneco durante esta década.

Fuente: Thomas Benjamin. *Chiapas. Tierra rica, pueblo pobre*, México, Grijalbo, 1995, p. 266.

vantamiento del EZLN, en la revista *Proceso*, se advertía que Chiapas se encontraba “a un paso de la guerrilla”.<sup>23</sup>

La fórmula de “un incremento en el gasto dirigido a programas rurales acoplado a una mayor represión violenta de los problemáticos”<sup>24</sup> se implementó desde los setenta y hasta los noventa. Se canalizó dinero al estado con la esperanza de calmar los conflictos y comprar la paz. “Pero las infusiones de dinero, sin cambio alguno en el vínculo íntimo entre el poder y los intereses del estado, compraron únicamente tiempo: aquí y allá una tregua fácil”.<sup>25</sup> El dinero casi en su totalidad permaneció al lado de políticos y ricos, mientras que la rabia y desesperación de los indígenas iba en aumento, lo que los forzó a tomar acciones directas.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Guillermo Correa, “Chiapas, a un paso de la guerrilla, advierte el episcopado Mexicano”, *Proceso*, núm. 371, 12 de diciembre de 1983, p. 20.

<sup>24</sup> Idem, p. 25.

<sup>25</sup> Thomas Benjamin. *Chiapas...*, p. 261.

El levantamiento armado del EZLN es, sin duda alguna, el movimiento antineoliberal más impactante en todo el mundo. El EZLN gritó por su dignidad en contra del neoliberalismo el primero de enero de 1994, justo cuando entraba en vigor el tratado comercial más grande del mundo, en lo que a población se refiere —el Tratado de Libre Comercio (TLC)—, entre México, Canadá y Estados Unidos.

Este movimiento armado comenzó su ataque en cuatro municipios de Chiapas, declarándole la guerra al ejército federal, pidiendo a los poderes Legislativo y Judicial la “deposición” del “gobierno ilegítimo” de Carlos Salinas de Gortari, y demandando para las comunidades indígenas: “trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”.<sup>26</sup>

En México, se podría decir que el poder autoritario ha circulado por todo el cuerpo

<sup>26</sup> EZLN. *Documentos y comunicados* en “Hoy decimos ¡Basta! Declaración de la selva Lacandona”, vol. 1, México, 1994, p. 33.



FOTO: ESFERA

social; el autoritarismo ha aparecido como condición de posibilidad para implantar el proyecto económico dominante.

De hecho, nuestro país ha vivido una lucha guerrillera ininterrumpida por casi treinta años, que ha sido sofocada mediante la aplicación de las fuerzas armadas, con la autorización del gobierno y el control de los medios de comunicación.

Podemos afirmar que el poder autoritario y la resistencia indígena han sido inseparables a lo largo de la historia de México, porque “todo poder reconoce un límite y frente a todo poder hay alguna posibilidad de resistencia”.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Pilar Calveiro, *Poder y desaparición. Campos de concentración en Argentina, 1976-1980*, Tesis de maestría, México, p. 104.

Para describir el poder, es necesario referirse, no sólo a lo que él mismo acepta como constitutivo de sí, sino a lo que excluye y a lo que se le escapa, a aquello que se fuga de su complejo sistema, a la vez central y fragmentario. Allí cobra sentido la función represiva que se despliega para controlar, apresar, incluir a todo lo que se fuga de ese modelo pretendidamente total. La exclusión no es más que una forma de inclusión, inclusión de lo disfuncional en el lugar que se le asigna. Por eso, los mecanismos y las tecnologías de la represión revelan la índole misma del poder, la manera en donde coloca a lo que no considera constitutivo. Asesinatos políticos, encarcelamientos, secuestros, torturas, campesinos desaparecidos, familias desplazadas expulsadas de sus comunidades, desalojos de poblaciones, violaciones y ataques a marchas de protesta han sido “procedimientos” comunes en contra de las comunidades indígenas, porque “en el pensamiento autoritario la sospe-

cha de culpabilidad se convierte en la prueba misma de ella”.<sup>28</sup>

## Conclusión

La lógica binaria que rige al pensamiento autoritario se apega a que “quien no está conmigo está contra de mí y por lo tanto hay que eliminarlo”; es una lógica del blanco y negro.

Vivimos en un país pluriétnico y multicultural, donde conviven una gran variedad de culturas, razas, religiones, etnias, etcétera, por lo que hay que tener presente que entre el blanco y negro hay una gran variedad de tonalidades de gris, formada por una gran diversidad de grupos que se resisten a ser parte de esa lógica binaria. La riqueza de la humanidad se apoya en la diferencia.

Los indígenas han demostrado a lo largo de cinco siglos que ante la opresión y el olvido existe una cultura de resistencia, misma que ha sido, y seguirá siendo, parte de su estrategia de sobrevivencia mientras exista un poder que pretenda homogeneizar su pluralidad y diversidad de culturas, un poder que los excluya de los proyectos nacionales.

Su capacidad de rebelión, de resistencia y de organización ha sido evidente y constante. Sus organizaciones campesinas —que han aumentado notablemente a partir de los setenta—, así como se han defendido en términos legales o han dialogado en términos de agrupaciones regionales o nacionales, han sido también capaces de defenderse con violencia.

La resistencia se ha movido, ha cambiado de lugar, por lo que estos grupos seguirán encontrando cauces distintos para resistir a las distintas manifestaciones de opresión y violencia que en su contra surjan desde el poder instituido.

“No basta con que desaparezcan el EZLN o el EPR para que desaparezcan las necesidades sociales y políticas de cambio en México. De las armas de estos grupos no nació la verdadera violencia que la pobreza es en sí misma o

<sup>28</sup> *Ibid*, p. 79.

que la corrupción y la injusticia extienden. El EZLN o el EPR son apenas episodios, instantes de una lucha social de varias décadas en México. Su hipotético triunfo o fracaso social, no militar, no sería el éxito o el fracaso de un grupo, sino el de la continuidad de treinta años de guerrilla o el de quinientos años de resistencia indígena”.<sup>29</sup>

La política económica que ha venido empobreciendo al país es una de las causas principales del conflicto; en la actualidad esta política no tiene posibilidades de cambios dramáticos, ya que depende de variables externas, como son el precio internacional del petróleo, el valor del peso en relación con las monedas de nuestros socios y competidores comerciales en los grandes mercados de exportación o las decisiones de inversión de países desarrollados, en suma, por su condición de economía dependiente.

Pero existen otras variables que son parte fundamental en el combate a la desigualdad económica y social; nos referimos a las variables políticas. Se debe detener el fuerte autoritarismo de la estructura del poder, revertir las tendencias a la ingobernabilidad y ampliar la participación política, mediante un sistema democrático representativo, que dé cuenta de nuestra realidad como nación multiétnica y pluricultural. Se trata de implantar en nuestro país un verdadero estado de derecho, “que dé a los votos y no a las balas el papel principal”.<sup>30</sup> No nos referimos a una cultura de la tolerancia; es, más bien, una cultura del respeto a la diversidad, una cultura de la democracia que requiere una reformulación de las relaciones de poder. Encaminar al país al pluralismo, a la convivencia fundada en la justicia, a la igualdad con reconocimiento de la diferencia y la dignidad.

De otra forma los indígenas seguirán dispuestos a sobrevivir resistiendo, antes que rendir su dignidad; lo han demostrado por siglos. La resistencia ha sido su estrategia de sobrevivencia que llama a la sociedad entera a su capacidad para coexistir con lo diverso, sin sentirse amenazada por ello.

<sup>29</sup> Carlos Montemayor, *Chiapas, la rebelión indígena...*, p. 185.

<sup>30</sup> Lorenzo Meyer, “Chiapas en Europa”, *Reforma*, 2 de abril de 1998.

# Estrategias empresariales globales y agroexportaciones mexicanas: ahora el tequila

Yolanda C. Massieu Trigo\*

El número de plantas de agave por hectárea varía de 2,500 a 2,800. El área cultivada en Jalisco en 1990 era de 30 a 35 mil hectáreas y en ese año existían 33 destilerías, las cuales empleaban 5,380 personas de la región, 1,230 empleadas en las destilerías y 4,600 en el campo. 95% de la producción se obtiene en Jalisco, principalmente en el municipio de Tequila, con 52.01% de la producción en 1998; Arandas, con 10.58%; Amatitlán, con 9.17% y 13 municipios más, con menor participación en la producción.

## Introducción

### ***El papel de las agroexportaciones en el modelo económico. De la sustitución de importaciones a los tiempos neoliberales***

**P**ara 1998, la aplicación de la política neoliberal en el agro data ya de más de quince años (a partir del sexenio de Miguel de la Madrid) y sus resultados distan mucho de ser alentadores. Durante todo este periodo, el sector ha permanecido en una profunda crisis económica y social, la cual ha sido acompañada de cambios importantes en distintos ámbitos de la vida rural, como la producción y el trabajo, la naturaleza del Estado, el conocimiento, la ciencia y la tecnología.

El sector agropecuario ha tenido tasas de crecimiento negativas o mínimas en los años recientes y su crecimiento ha sido marcadamente menor que el del PIB nacional y el de

los demás sectores. Este comportamiento ya se daba desde los años setenta, pero en los tiempos neoliberales se agudizó. En los ochenta hubo pequeñas recuperaciones, como el aumento de la producción de granos básicos, en los cuales se pasó del déficit al superávit en 1992. La superficie cosechada de maíz y frijol pasa de 66% del total en 1988 a 75% en 1992<sup>1</sup> y a 78% en 1994, en buena medida porque estos productos fueron los únicos que conservaron protección dentro del Tratado de Libre Comercio y muchos empresarios agrícolas, ante la competencia desigual en otros productos, se dedicaron a sembrarlos. Pese a esta recuperación temporal, la reciente sequía ha puesto en evidencia, una vez más, la fragilidad del sector y las importaciones de granos crecen a un nivel sin precedente. Sólo de arroz, se importará en 1998 más de 60% del consumo nacional.

Dentro de este panorama desfavorable para el sector en general, las escasas medidas de fomento gubernamentales han privilegiado

<sup>1</sup> M. Fristcher y C. Steffen, "Políticas neoliberales y cambio productivo en el agro mexicano: su impacto regional", en *Campo y ciudad en una era de transición*, México, UAM-I, 1994, pp. 81.

\* Investigadora.



a las agroexportaciones. Éstas han cumplido, desde los tiempos de la sustitución de importaciones (periodo 1940-1965 aproximadamente), la función de captar divisas para financiar las necesidades de la economía. En la década de los cincuenta, las exportaciones agropecuarias desplazan a las mineras como el principal producto de exportación del país. Durante este periodo, financiaron, en lo fundamental, las adquisiciones en el exterior que requerían, tanto la industria en pleno crecimiento, como la misma agricultura, que pasaba por un proceso de modernización tecnológica, impulsado por el uso de las nuevas variedades de alto rendimiento, producto de la Revolución Verde. En estos años el sector manifestaba una plena capacidad para financiar sus importaciones y canalizar una parte importante de las divisas —por medio de impuestos— a las compras en el extranjero, necesarias para la industria.

Paralelamente, el país era autosuficiente en granos básicos e inclusive llegó a exportar excedentes en los años sesenta. En estos tiempos, destacaban entre las agroexportaciones el algodón, el henequén y el café. Cuando estos productos enfrentaron condiciones desfavorables de mercado externo en los sesenta, fueron sustituidas por otros productos: “el azúcar, las frutas y las verduras mostraron cierto dinamismo”,<sup>2</sup> mientras que las exportaciones de ganado vacuno crecieron significativamente al mismo tiempo.

En todos estos productos, la evolución de las exportaciones estaba en buena medida determinada por relaciones complejas entre los productores y el Estado. La producción de agroexportación se realizaba en su mayor parte (y hasta la fecha) por grandes productores empresariales, privilegiados por las políticas gubernamentales. El gobierno, a la par que fomentaba el crecimiento productivo de éstos con créditos blandos, subsidios y facilidades, gravaba con altos impuestos los volúmenes exportados para así poder financiar las necesidades de la industrialización. Las condiciones cambiantes del mercado internacional eran el otro factor de conflicto, donde el control de la

<sup>2</sup> R. Robles, “Las exportaciones agropecuarias en el primer gran ciclo de la industrialización”, en *Historia de la cuestión agraria mexicana*, vol. 7, México, Siglo XXI, 1998, pp. 87.

tecnología era definitivo para dominar los mercados (situación que ahora se ha agudizado).

Este patrón de agroexportaciones, ligado al llamado modelo de sustitución de importaciones, sufre cambios drásticos desde fines de los años setenta y los ochenta. Estos cambios están ligados al cambio de política económica en México, que para el agro se ha caracterizado por un drástico retiro del Estado de sus funciones de promotor del crecimiento y regulador de mercados. A nivel internacional, las transformaciones se relacionan con una reordenación de los mercados agrícolas internacionales, en los cuales las exportaciones agrícolas pueden clasificarse en tres tipos de mercados:

- a) Las exportaciones agrícolas “tropicales” (café, té, cacao, caucho, plátano, tabaco, entre otros productos), en las que la mayoría de los países latinoamericanos se especializaron hasta fines de la Segunda Guerra Mundial, durante la mencionada “sustitución de importaciones”.
- b) Las exportaciones de alimentos básicos y materias primas agroindustriales de clima “templado”, en las que los países industrializados obtuvieron una competitividad internacional indisputada desde 1945 y hasta la fecha, es decir, en el marco de los acuerdos posguerra de Bretton Woods y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) —hoy Organización Mundial de Comercio (OMC)—. Entre ellos se encuentran tres subgrupos: 1) granos de consumo humano y animal, principalmente soya y trigo; 2) productos animales, especialmente carne y productos lácteos; 3) productos agroindustriales, como azúcar y fibra de algodón.
- c) Las exportaciones agrícolas no tradicionales (frutas y hortalizas frescas, plantas exóticas, flores de corte, productos forestales, peces tropicales), en las que, posteriormente a 1971, varios países latinoamericanos han intentado encontrar nuevas ventajas comparativas en el contexto neoliberal-aperturista.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> L. Llambí, “Economías abiertas y mercados cerrados. La difícil inserción de las agriculturas latinoamericanas en

Los mercados agrícolas internacionales sufren transformaciones radicales entre 1970 y 1990: la producción de granos básicos se volvió sumamente atractiva para Estados Unidos y la Unión Europea por dos razones: la Unión Soviética empezó a importar grandes cantidades de cereales en 1972 y el alza de los precios del petróleo, ocurrida en 1973, disparó los precios de los alimentos y materias primas a lo largo de toda la década del setenta. Esto ocasionó que en Estados Unidos “24 millones de hectáreas ociosas fueran puestas bajo cultivo y los rendimientos crecieran en un 25% en el transcurso de la década”.<sup>4</sup> Ello coincidió con la entrada de la entonces Comunidad Económica Europea como el gran competidor alimentario de Estados Unidos, pues, atraída por el alza de precios y los mercados abiertos en los países subdesarrollados, la Comunidad abandonó la práctica de abastecerse internamente y, en 1976, ingresó al mercado mundial como un gran exportador de trigo.<sup>5</sup>

Paralelamente al surgimiento de Estados Unidos y Europa como principales agroexportadores, se impuso una dieta basada en un alto consumo de proteínas animales, lo que impulsó la demanda de carne y lácteos: el valor de las exportaciones de ganado bovino creció a una tasa de 10.6% de 1971 a 1980, el de la leche a 14.3% y el del huevo a 11.8% en esos mismos años.<sup>6</sup>

En los años setenta, decaen los precios de las agroexportaciones tradicionales de América Latina, en buena medida por sobreoferta y dificultades de organización entre los países productores, como ejemplos están: el café, ante la entrada de los países africanos a este mercado y el boicot de Estados

la economía global”, ponencia presentada en el Seminario Internacional: Estrategias de sobrevivencia ante la crisis económica y ambiental, México, UAM-X, 1992, p. 5.

<sup>4</sup> M. Fristcher, “¿Libre cambio o proteccionismo? Apuntes sobre la disyuntiva agrícola mundial”, *Polis* 92, UAM-I, pp. 135-159.

<sup>5</sup> R. Green, “El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales” en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 8, agosto de 1989, pp. 663-673.

<sup>6</sup> B. Rubio, “La vía agroexportadora neoliberal en América Latina y el nuevo orden agrícola internacional” en A. Encinas (coord.), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, Espasa Calpe Hoy, p. 187.

Unidos a la Organización Internacional del Café en los años ochenta y las reconversiones tecnológicas, como la sustitución del azúcar en los países industrializados por productos sintéticos, como el aspartame o por los jarabes fructosados de maíz. Ante ello, surge un nuevo grupo de agroexportaciones en el mercado mundial, en el cual Latinoamérica lucha por ganar un sitio: las llamadas no tradicionales. El valor mundial de las exportaciones de frutas creció 10% de 1971 a 1980, el de los tomates frescos, 12.2%, de productos forestales, 13.6% y de flores, 1.1%, entre 1980 y 1989.<sup>7</sup> Estos productos son de alto contenido tecnológico, marcado por el control de la ingeniería genética y la biotecnología, de manera que resulta definitivo quién controla la tecnología y los materiales genéticos para dominar los mercados. En el caso de las flores, por ejemplo, se da un crecimiento de su cultivo para exportación en México: en 1988 se cultivaban con flores 6, 700 Has, que llegan a 9,670 en 1994.<sup>8</sup> Este crecimiento está condicionado por la dependencia hacia compañías de Francia, Holanda y Estados Unidos para la compra de las plántulas, las cuales captan buena parte de las ganancias a través del pago de regalías.<sup>9</sup>

Además, éstos son productos que requieren procesos complejos para la comercialización y el empaque, lo que da origen a nuevas formas flexibles de trabajo.<sup>10</sup> Su demanda está restringida a nichos muy localizados entre los sectores de altos ingresos de los países industrializados, por lo que difícilmente se pueden considerar una alternativa general para las agriculturas latinoamericanas.

Uno de los rasgos centrales de esta nueva conformación de mercados agrícolas mundiales en los noventa es su concentración: 10.5% de las exportaciones de cereales estaban en manos de seis países (Estados Unidos, Francia, Canadá, Australia, Tailandia y Alemania)

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Dato de 1988: Y. Massieu, “Flores: importa el color, no el ambiente”, “Los vegetales transgénicos, el ambiente y la salud”, Suplemento *La Jornada Ecológica*, año 2, No. 70, lunes 23 de agosto, p. 8.

<sup>9</sup> Y. Massieu, *Biotecnología y empleo en la floricultura mexicana*. México, UAM-A, (Col. Sociología), 1997, pp. 74-79-253-270.

<sup>10</sup> S. Lara, pp. 93-134.

en 1991; los Países Bajos, Estados Unidos, Francia, Alemania, Australia, Dinamarca, Bélgica, Luxemburgo y Nueva Zelanda concentraban 75.46% de las exportaciones de carne congelada en 1990; Estados Unidos, España, Italia y Francia 40.8% de las de frutas secas y frescas; solamente los Países Bajos 68.77% de las de flores frescas y los mismos Países Bajos, Estados Unidos, Italia, Francia y España contaban con 54.85% de las exportaciones mundiales de legumbres frescas, congeladas y secas en ese mismo año.<sup>11</sup>

## Evolución reciente de las agroexportaciones mexicanas

El corolario de la política neoliberal de apertura comercial indiscriminada y unilateral es, sin lugar a dudas, la firma del Tratado trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TLC), si bien la economía ya estaba expuesta a la apertura comercial desde el ingreso de México al GATT en 1986. Los productores agropecuarios mexicanos han enfrentado una competencia desventajosa desde entonces. La justificación oficial del TLC, para el caso de la agricultura, ocultó realidades como la dependencia comercial de México hacia EU con respecto a estos productos. Las importaciones agropecuarias de México provienen en un 80% de Estados Unidos<sup>12</sup> y la mayor parte de las agroexportaciones mexicanas se dirigen a este país. El cuadro siguiente habla de esa dependencia, la cual se ha agudizado en los presentes tiempos neoliberales-aperturistas:

Cuadro 1 Porcentaje de agroexportaciones mexicanas con destino a Estados Unidos	
Año	% de agroexportaciones mexicanas destinadas a Estados Unidos
1989	75%
1992	90%
1993	88%
1995	88%

<sup>11</sup> B. Rubio, "La vía agroexportadora..." pp. 188-189.

<sup>12</sup> M. Fristcher, "Agricultura y TLC: Canadá y México frente a Estados Unidos", en A. Encinas, (coord.), *El campo mexicano en el umbral del S. XXI*, Espasa Calpe Hoy, 1995, pp. 157.

Para años más recientes, M. Fristcher precisa que la proporción de las agroexportaciones de México a Estados Unidos oscilan entre 80 y 90%. En contraste, la misma autora establece en 1995 que Estados Unidos importa de México 11.3% de productos agropecuarios<sup>13</sup> y en 1998 apenas entre un 5% y un 8%.<sup>14</sup> Esta dependencia unilateral de México hacia Estados Unidos en el comercio agropecuario genera condiciones de debilidad para las exportaciones mexicanas en las negociaciones bilaterales. Un ejemplo ilustrativo, ya con el TLC vigente, es la reciente "Guerra del jitomate" en 1996. En este caso, los exportadores mexicanos dieron un salto importante en productividad, gracias a una nueva variedad de jitomate que tuvo altos rendimientos en Sinaloa y, por primera vez, igualaron los niveles productivos de los jitomateros de Florida. Después de múltiples y conflictivas negociaciones, agudizadas por ser un año electoral en Estados Unidos, se optó por un precio mínimo que no perjudicara a los jitomateros de Florida y minimizara la ventaja de los mexicanos; ello, pese al libre comercio y la vigencia del TLC.<sup>15</sup>

La inequidad en el otorgamiento de subsidios es también notoria: en 1990 el subsidio de Estados Unidos al trigo fue de 44% del precio final, a los cereales gruesos (incluido el maíz) 24%, al arroz 49% y a los productos lácteos 62%. En México, el subsidio agrícola promedio fue de 8% en ese año.<sup>16</sup> En 1993, otro estudio de M. Fristcher<sup>17</sup> reporta que en Estados Unidos los subsidios al productor de granos básicos equivalen 30% de sus ingresos,

<sup>13</sup> Idem, pp. 155.

<sup>14</sup> M. Fristcher, "La reforma agrícola multilateral frente al TLC", en: Tarrío, M. y Concheiro, L. (coordinadores), *La sociedad frente al mercado*, UAM-La Jornada, 1998, pp. 160-161.

<sup>15</sup> Y. Massieu, "Comercio bilateral, biotecnología aplicada y TLC: la guerra del tomate", en *Economía Informa*, núm. 25, 1996, pp. 36-41.

<sup>16</sup> Barraclough, S., "Algunas cuestiones sobre las implicaciones del TLC en el México rural", en: González, C. (coordinador), *El sector agropecuario mexicano frente al TLC*, Juan Pablos Editor, IIEC-UNAM, 1992, pp. 15 y 27.

<sup>17</sup> M. Fristcher, "El sector agropecuario mexicano frente al TLC", en Emmerich, G., (coordinador), *El Tratado de Libre Comercio. Texto y Contexto*. UAM-I, 1994, pp. 102-104.

en leche 66%, en azúcar 63% y en cuanto a productos pecuarios oscilan entre 6% y el 10%. Mientras tanto, en México desde los ochenta se van reduciendo los subsidios al campo, desde la eliminación de los precios de garantía en 1989 (excepto maíz y frijol) hasta la eliminación de las bajas tasas de interés y la cobertura de Banrural.

Las exportaciones agropecuarias mexicanas actuales están constituidas en más de un 50% por productos hortofrutícolas (de los cuales el jitomate ocupa 22%) y en menor escala por ganado, café, y otros productos. Éstas se han incrementado en años recientes, aunque en varias ocasiones han quedado por debajo de las importaciones, las cuales crecieron en 115% entre 1988 y 1992. La balanza comercial agropecuaria expresa un déficit creciente en 1992 (2, 887 millones de dólares mdd), 1993 (1688 mdd) y 1997 (733 mdd), y un

modesto superávit en 1995 (489 mdd) y 1996 (510 mdd).<sup>18</sup>

El giro hacia las frutas y hortalizas en las agroexportaciones mexicanas es evidente en los últimos años, como se observa en el Cuadro 2, en el cual se ven crecimientos importantes en legumbres frescas y hortalizas, melón, sandía y ganado vacuno, entre 1993 y 1997. Destacan condiciones poco favorables para el jitomate, por el conflicto bilateral mencionado, así como para el café y las fresas (en las exportaciones de estas últimas hubo otro reciente conflicto bilateral). Algo que resalta es un cierto sesgo al crecimiento de las exportaciones de productos elaborados con valor agregado, pues el crecimiento de las exportaciones del café crudo en grano es menor que el de café tostado, y aumenta el valor de las exportaciones de cerveza, tequila, legumbres y frutas en conserva.

Exportaciones agroalimentarias mexicanas 1993-1997 (miles de dólares)						
CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	Variación %
TOTAL	3,383,346	4,116,290	5,840,562	5,781,847	6,378,778	10.3
AGRICULTURA Y SILVICULTURA	1,960,977	2,220,959	3,323,463	3,197,276	3,408,359	6.8
Algodón	9,226	42,308	169,996	150,186	110,838	-26.2
Café crudo en grano	252,706	359,682	706,068	677,284	827,285	22.1
Espicias diversas	19,857	18,496	20,918	130,831	29,348	-77.6
Fresas frescas	21,909	31,524	43,877	53,253	27,034	-49.2
Jitomate	394,954	394,569	585,610	539,884	523,402	-3.1
Legumbres y hortalizas frescas	653,394	689,475	928,968	742,100	925,790	24.8
Melón y sandía	64,773	89,176	114,413	128,259	140,355	9.4
Otras frutas frescas	322,652	349,982	401,723	418,425	423,918	1.3
Tabaco en rama	39,760	25,113	25,445	44,386	41,597	-6.3
Otros	181,746	220,634	326,445	312,668	358,792	14.8
GANADERIA, APICULTURA	488,425	395,258	578,775	188,135	247,246	31.4
Ganado vacuno	448,254	361,656	536,183	127,535	198,297	5.5
Miel de abeja	33,784	27,910	30,514	49,141	41,102	-16.4
Otros	6,387	5,692	12,081	11,459	7,847	-31.5
ALIMENTOS Y BEBIDAS	1,233,944	1,500,073	1,958,324	2,396,436	2,723,173	13.6
Cerveza	196,458	232,506	309,623	373,917	486,339	30.1
Café tostado	32,264	55,024	65,007	71,100	94,471	32.9
Jugo de naranja	25,158	51,245	90,687	66,392	49,601	-25.3
Leg. y frutas preparadas o en conserva	266,153	290,561	306,923	327,308	365,853	11.8
Tequila y otros aguardientes	139,420	156,544	176,636	213,984	259,115	21.1
Otros	574,491	714,193	1,010,078	1,343,735	1,467,794	9.2

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, (1998), elaborado por el Centro de Estadística Agropecuaria con datos del Banco de México, [www.sagar.gob.mx](http://www.sagar.gob.mx).

<sup>18</sup> M. Fristcher y C. Steffen, "El sector agropecuario frente al TLC", en Emmerich, G., (coordinador), *El Tratado de*



### **El despunte del tequila: factores de control en los nuevos mercados agrícolas internacionales**

El caso del auge exportador del tequila es ilustrativo de las condiciones que se requieren para ingresar en los nuevos mercados agrícolas internacionales. El valor de sus exportaciones, según se desprende del Cuadro 2, pasa de 139,420 miles de dólares (md) en 1993 a 259,115 en 1998; un crecimiento de 53% en el periodo. Las exportaciones de tequila representan 4% del valor total de exportaciones

*Libre Comercio. Texto y Contexto.* UAM-Iztapalapa, 1994, p. 4.

-Poder Ejecutivo Federal, (1994), Sexto Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari. Anexo Estadístico. p. 4.

<sup>19</sup> Cámara Nacional de la Industria del Tequila, "Nace el tequila más fino del mundo", *Suplementos Comerciales*, S.A. de C.V., diciembre de 1998, p. 10.

agropecuarias en este lapso. Como se expuso, estos nuevos mercados son nichos localizados en los sectores de altos ingresos de los países industrializados, de alto contenido tecnológico y condiciones complejas de comercialización, puesto que la presentación, el empaque y el transporte son sofisticados y requieren de infraestructura costosa. Son llamados mercados de calidad, puesto que el producto tiene que someterse a normas internacionales que permiten una mayor protección del consumidor, el cual puede demandar medidas como el etiquetado para tener garantizada la calidad y autenticidad del producto. Se parte de que el logro de estas condiciones de acceso tiene como precondiciones importantes el control del material genético y el de la tecnología, aspectos en los que los tequileros, como se expondrá, han ganado ventaja recientemente. El control de ambos factores implica una adecuada protección de la propiedad intelectual, un factor estratégico de competitividad internacional. Éstas son las llamadas estrategias globales de los actuales mercados mundiales.

Sin embargo, el nuevo despunte de las exportaciones tequileras no significa que fuera un producto exclusivamente nacional anteriormente: Tequila Sauza hizo pequeñas exportaciones pioneras a Estados Unidos desde 1875<sup>19</sup> y Tequila Orendaín<sup>20</sup> exporta al mismo mercado desde hace 25 años. Esto quiere decir que la industria tequilera ha tenido flexibilidad suficiente para adaptarse a los nuevos tiempos de la globalización.

El tequila es un producto de gran tradición y valor cultural en México, el maguey ha estado ligado a la cultura nacional desde hace más de dos mil años y la elaboración del pulque (antecesor inmediato del tequila) ya está presente en los murales de Teotihuacán.<sup>21</sup> El agave azul (*Weber Agave Tequilana*) es una especie característica del Valle de Tequila, Jalisco, a la que toma entre ocho y doce años llegar a la madurez. En este momento, la piña

<sup>20</sup> M. Alvarado, "La historia de un viejo tequila", Mural, Suplemento Especial: Hecho en Jalisco, Reforma, 27 de abril, 1999, p. 11.

<sup>21</sup> L., Blomberg. "Desperdicia México el potencial de sus bebidas, como pulque, tequila y mezcal, dice investigador", Nota de Bertha Fernández, *El Universal*, domingo 4 de octubre, 1a. Sección, 1998, p. 19.

o corazón pesa entre 25 y 80 kg y proporciona un tequila de suave sabor vegetal. La fabricación se inicia con la separación de las hojas de la piña, labor llamada "jima" y se conoce como jimadores a los encargados de realizarla. Un jimador barbea al día cerca de tres mil agaves. Es un oficio casi artesanal que se transmite de generación en generación. La elaboración del tequila comienza con el cocimiento de la piña para transformar su contenido de almidón en azúcar. Del horno pasa luego a tanques de fermentación donde, por la acción de las levaduras, el azúcar se transforma en alcohol. Ese líquido ligeramente alcoholizado, de entre siete y ocho grados, pasa por el alambique, donde por acción del calor, el alcohol se evapora, se vuelve "espíritu" y sube dejando atrás a los demás componentes antes de volverse a condensar. La operación se repite hasta lograr la mayor pureza. De ahí que se hable de doble y triple destilación. Una vez concluida esta parte del proceso, puede crearse un tequila blanco, reposado o añejo, según el tiempo que pase o no en barrica -el caso del blanco, que no pasa por barrica-. El primer paso para crear un tequila que sobrepasara el tiempo requerido de añejamiento en barrica, comparable al coñac, fue el de la empresa Cuervo, con la marca Reserva de la Familia. La reciente proliferación de marcas ha alcanzado las 500<sup>22</sup> ante el aumento de demanda nacional e internacional.

La producción interna aumentó en un 43% entre 1997 y 1998, y pasó de 104.3 millones de litros en 1995 a 156.5 en 1998. Se exporta 53.14% de la producción en 1997 y 57.82% en 1998.<sup>23</sup> El cultivo da empleo a 33 mil campesinos, dos mil obreros, 1,485 empleados y 113 técnicos, un total de 36 mil 598 puestos de trabajo. Existen en México 61 empresas productoras, 8 empresas agaveras, 10 envasadoras, 497 marcas certificadas, 203 millones de plantas de agave y 9 mil agaveros.<sup>24</sup> En el mercado nacional, es la bebida cuyo consumo presenta mayor crecimiento,

<sup>22</sup> R. Gershman, "Moda y tradición", *Reforma*, Suplemento Primera Fila, 20 de noviembre, 1998 p. 21.

<sup>23</sup> Cámara Nacional de la Industria del tequila, "La Industria Tequilera en Cifras", Suplementos Comerciales, S.A. de C.V., diciembre, 1998 p. 6.

<sup>24</sup> *Reforma*, (1998), "Industria tequilera. Salud, con caballito", Especial, Sec. Negocios, lunes 10 de agosto, p. 18A.

con un índice de ventas mayor que el ron, brandy, whisky y vodka, tomando el índice de 1996 como base (véase cuadro 3). Solamente de enero a julio de 1998, la producción aumentó en un 7.2% y el consumo alcanzó los 356 millones 615 mil kg, en comparación con 289 millones mil 169 en el mismo periodo de 1997.<sup>25</sup> Ello, a pesar de que en abril de este año las ventas nacionales experimentaron una baja del 15% como consecuencia de la puesta en vigor del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS).<sup>26</sup> El brandy continúa como la bebida de mayor consumo, con un 30 o 32% del mercado, le sigue el ron con un 30%, el tequila con 28%, el vodka con 4% y el whisky con 2%.<sup>27</sup>

Índice de ventas de licores en México 1996-1998			
Bebida	1996	1997	1998
Tequila	100	112	124
Ron	100	97	98
Brandy	100	96	90
Whisky	100	90	98
Vodka	100	109	120

Fuente: ACNielsen, (1998), citado en: *Reforma*, Sec. Negocios, lunes 23 de noviembre, p.19A.

El número de plantas de agave por hectárea varía de 2,500 a 2,800. El área cultivada en Jalisco en 1990 era de 30 a 35 mil hectáreas y en ese año existían 33 destilerías, las cuales empleaban 5,380 personas de la región, 1,230 empleadas en las destilerías y 4,600 en el campo. 95% de la producción se obtiene en Jalisco, principalmente en el municipio de Tequila, con 52.01% de la producción en 1998; Arandas, con 10.58%; Amatitlán, con 9.17% y trece municipios más, con menor participación en la producción.<sup>28</sup> La bebida comercializada como tequila, bajo las normas nacionales actuales, debe tener por lo menos 51% de agave, con distintas normas de calidad, hasta el de 100% de agave, que es el más alto.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> *Reforma*, "Crece 7.2% producción de tequila", Sec. Negocios, 19 de agosto, 1998, p. 4A.

<sup>26</sup> *Reforma*, "Tiene tequila baja del 15% en sus ventas", Sec. Negocios, 25 de abril, 1998, p. 18A.

<sup>27</sup> A., Aguilar, Columna "Nombres, nombres, nombres", *Reforma*, 24 de noviembre, Sec. Negocios. 1998, p. 3A.

<sup>28</sup> Cámara Nacional de la Industria Tequilera, (1998), "La Industria Tequilera en Cifras", Op. Cit.

<sup>29</sup> "The blue agave", (1998), users.aol.com/mrtequila/agave.htm



Las condiciones ideales para el cultivo del agave azul están en áreas áridas, que se encuentran sobre todo en Jalisco y Nayarit, pero es el primero el que ha sido reconocido como el productor e industrializador del agave azul.<sup>30</sup> Ello es similar a lo que se maneja en Francia para el champagne e implica control del material genético y de la propiedad intelectual e industrial para estos productores. Esto es una precondition importante para acceder a los mercados internacionales; el más reciente logro de los tequileros al respecto es haber obtenido el reconocimiento de la Denominación de Origen, parte fundamental del auge exportador. La Denominación de Origen es una modalidad de la propiedad industrial que alude a las “indicaciones geográficas” reconocidas en teoría del derecho, y está reglamentada dentro del TLC en el Artículo 1712.1, el cual establece que las partes dispondrán de los medios legales “para que las personas interesadas puedan impedir el uso de cualquier medio que, en la designación o presentación del producto, indique o sugiera que el producto de que se trate proviene de un territorio, región o localidad distinta al verdadero lugar de origen[...] así como cualquier otro uso que implique un acto de competencia desleal”.<sup>31</sup> En este caso, Cristiani considera que la negociación del tequila dentro del TLC fue adecuada al lograr la Denominación de Origen de la bebida con este nombre, “misma que nuestro país tiene debidamente protegida y registrada conforme el Arreglo de Lisboa, relativo a la protección de las denominaciones de origen y su registro internacional (Arreglo de Lisboa)”.<sup>32</sup> Sin embargo, los hechos de piratería, sobre todo en Estados Unidos, descritos más adelante, indican que los productores tequileros mexicanos no están defendiendo esta Denominación de Origen y están perdiendo mercados. Los principales destinos de exportación son, en 1998: Estados Unidos (84%), Europa (10%), América Latina (2%), Asia (1%), Otros (3%).<sup>33</sup>

<sup>30</sup> “How tequila is made”, (1998), [www.tequila.com/distillery.html](http://www.tequila.com/distillery.html)

<sup>31</sup> J.J. Cristiani, “Los signos distintivos y la aplicación coercitiva de los derechos de propiedad intelectual en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Becerra Ramírez, M. (coordinador), *Derecho de la Propiedad Intelectual. Una perspectiva Trinacional*, IJ-UNAM, 1998, pp. 168.

<sup>32</sup> *Ibid*, pp. 169.

<sup>33</sup> Cámara Nacional de la Industria del Tequila”, (1998), “La Industria Tequilera en Cifras”, op. cit.

Si bien existe una gran cantidad de pequeñas fábricas y destilerías, la industria se halla concentrada en dos grandes compañías: Cuervo y Sauza. La primera es la de mayor presencia en el mercado internacional y es un consorcio con ventas por alrededor de 30 millones de cajas y una plantilla de 350 personas ubicadas en el DF, Monterrey y Tijuana. Actualmente se encuentra en un proceso de reestructuración que incluye un convenio con la firma inglesa Diageo, producto de la fusión de United Distillers & Vinnerys y Grand Metropolitan. Cuervo, que, por otra parte, va a contracorriente de la tendencia creciente de propiedad del capital extranjero de las compañías globales mexicanas, pues casi el 100% de sus acciones es de propiedad mexicana,<sup>34</sup> maneja las siguientes marcas de licores en el mercado nacional: Vodka Oso Negro, Appleton, Smirnoff, Cuervo Especial, Baileys, JP, el rompopo Santa Clara y una gran cantidad de vinos franceses, chilenos y españoles, y es la tercera compañía en importancia de la industria de bebidas, después de Allied-Domecq, que tiene 38% del mercado y Bacardí-Vergel, con 27.5%.

Destaca de esta compañía su actitud activa ante la inversión en innovación tecnológica, en la que la mayor parte de los empresarios mexicanos son renuentes a invertir, pues fue fundadora de uno de los primeros laboratorios de cultivo de tejidos existentes en el país para obtener agaves de mejor calidad, en 1988.<sup>35</sup> Con ello, la empresa se convirtió en pionera de la participación del sector privado en la biotecnología vegetal en México, que es bastante escasa. Actualmente cuenta con satélites que monitorean las tierras de cultivo e investiga otros usos para la fibra, como elaboración de papel, cuerdas y otros tejidos.

La casa Cuervo obtuvo, en 1998, la norma de calidad internacional ISO 9002, de la Organización Internacional de Estandarización, con sede en Ginebra, Suiza. Es la primera y única procesadora de licores mexicana que ha obtenido dicho reconocimiento hasta la fecha.

<sup>34</sup> A. Aguilar, columna “Nombres, nombres y nombres”, *Reforma*, Sec. Negocios, lunes 23 de noviembre, 1998, p. 3A.

<sup>35</sup> R. Casas, *La investigación biotecnológica en México: tendencias en el sector agroalimentario*, IIS-UNAM, 1993, p. 80.

Otras empresas menores también compiten por calidad en el mercado internacional: Cazadores, que ha obtenido un premio en España y otro nacional, con 10% de su producción a Estados Unidos; Orendain, que exporta principalmente a Estados Unidos, pero tiene presencia en 17 países y fue pionera, desde hace 19 años, en la lucha por el reconocimiento de la denominación de origen en la Unión Europea.<sup>36</sup> La mayoría de las empresas son de carácter familiar. Por ejemplo, Tequila Herradura, en la que actualmente existe una pugna entre los herederos, los hermanos de la Peña Romo, quienes se han disputado bienes y características de la sociedad después de la muerte de su madre, en 1994. El hijo mayor del gigante Cuervo está por adquirir 49.98% de esta empresa, lo que también ha sido motivo de discordia entre los hermanos.<sup>37</sup>

Otro factor que se relaciona directamente con el incremento de las exportaciones y tiene que ver con la estrategia global de control del material genético para la industria tequilera, en general, es haber obtenido, en 1998, el reconocimiento de la denominación de origen en Europa, que establece que el único licor vendido como tequila en el Viejo Continente será el fabricado en México por compañías mexicanas. Ello pone freno a la fabricación europea de tequila a partir de remolacha y abre las puertas a un gran mercado potencial para México. Para junio de 1998, las exportaciones de tequila a Europa habían crecido en un 11%, cifra que se esperaba por parte de los productores que llegara a 20% para fines de año. En los restaurantes de países como Bélgica, Alemania y Holanda es frecuente el consumo de la bebida mexicana y está ganando espacios entre los consumidores de otros países.<sup>38</sup> De los 25 productores "pirata" europeos que existen, 18 se acercaron este año a negociar con el Consejo Regulador del Tequila para establecer convenios de fabricación reconociendo la Denominación de Origen. Sin embargo,

<sup>36</sup> Cámara Nacional de la Industria Tequilera, (1998), Op. Cit., pp. 7.

M. Alvarado, "La historia de un viejo tequila"...

<sup>37</sup> A. Aguilar, "Beckman, el nuevo factor en la controversia de los Romo...", 1999.

*Reforma*, Sec. Negocios, Nombres, nombres y...nombres", 11 de junio, p. 3A.

<sup>38</sup> Y. Gass, "Un brindis por la excelencia", *Reforma*, Sec. Buena Mesa, 9 de octubre de 1998, p. 6G.

el auge exportador tequilero no beneficia a todos los productores, debido a la mencionada concentración de la industria. Para José L. Sánchez, de Tequilas Centinela, son pocas las empresas que han logrado posicionarse en Europa, concretamente Cuervo, seguida por Sauza. La introducción de bebidas en Europa está sumamente concentrada, bajo el dominio de cuatro o cinco empresas.<sup>39</sup>

En los otros dos grandes mercados, Japón y Norteamérica, la situación es diferente, pese a que en Canadá y Estados Unidos se reconoció la Denominación de Origen antes que en Europa. La poderosa compañía licorera japonesa Suntory produce tequila desde hace tiempo y en Estados Unidos abastecen el mercado 39 empresas fabricantes de tequila, donde existen aproximadamente cuatro mil marcas. Estas marcas deberían pertenecer a los productores mexicanos, pero la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial dejó en la ambigüedad este aspecto y permitió la proliferación de marcas en otros países. Algunos productores de tequila estadounidenses venden Margaritas mezclados usando alcohol de uva o malta en vez de tequila tradicional.<sup>40</sup> El Consejo Regulador del Tequila anunció la instalación de una oficina en Washington este año para defenderse de dicha piratería y hacer valer los mecanismos de defensa establecidos en el mencionado Artículo 1712.1 del TLC.

Siguiendo el Acuerdo de Lisboa, en cuanto a Denominación de Origen, el tequila debería elaborarse con 100% de agave, y no lo que permite la Norma Oficial Mexicana (NOM), 51% de agave y 49% de mezcla con azúcar de caña.

El Instituto Mexicano para la Propiedad Intelectual (IMPI), la Asociación Regional de Productores de Agave de El Barzón y algunas empresas, como Herradura, han manifestado la necesidad de que el tequila se elabore con 100% de agave y se envase en México para exportación, puesto que alrededor de 90% sale del país en toneles para su posterior embotellamiento. Coinciden en que se permita su venta bajo la NOM 51-49, pero no con el nombre

<sup>39</sup> M. Alvarado, "Convierten charros a Europa en tierra de buenos tequileros", *Reforma*, Sec. Negocios, 10 de agosto, 1998.

<sup>40</sup> "Salud", (1998), [www.mexweb.teqdrink.htm](http://www.mexweb.teqdrink.htm)

de tequila, y en que se informe al consumidor del porcentaje de agave y azúcar. Tequila Cuervo y Sauza, las empresas más grandes, son las que más se han alejado de la Denominación de Origen y comercializan buena parte de su producción bajo su sello y con su etiqueta en los mercados internacionales, sin identificar el producto como tequila.<sup>41</sup> Ello ilustra la condición de estas dos empresas como controladoras del mercado.

Paradójicamente, aunque se ha avanzado en lograr la norma de calidad internacional y defenderse de la piratería, el mercado nacional muestra desorden y falta de calidad, ya que existe un mercado paralelo de bebidas alcohólicas que distribuye 300 mil litros adulterados anuales en el comercio informal y concentra un tercio del mercado total.<sup>42</sup> En este año, una aparente disputa entre la Procuraduría de Defensa del Consumidor y la Cámara Nacional de la Industria Tequilera llevó a clausurar tres empresas, las cuales alegaban que no se hicieron las pruebas de laboratorio correspondientes para demostrar sus violaciones a las normas de calidad y calificaron de incompetente al Consejo Regulador del Tequila.<sup>43</sup>

Las relaciones entre las industrias y los productores tampoco están exentas de conflictos: en 1996 los precios del agave cayeron por sobreoferta y ambos sectores firmaron compromisos para la compra de mayores cantidades de agave por parte de la industria. Sin embargo, ésta incumplió y los agaveros tuvieron pérdidas considerables. Este conflicto llevó a que los agaveros del Barzón y algunas empresas pequeñas presionaran para que se cumplieran las normas de calidad en cuanto a 100% de agave necesario para que la bebida tenga el nombre de "tequila".

Este desorden, concentración y desprotección del consumidor en el mercado nacional se ha dado paralelamente al escalamiento de posiciones en el mercado internacional y puede ser un indicador de que no siempre el

logro de la competitividad internacional lleva a mejorar la calidad y la situación de productores y consumidores internamente. "Candil de la calle y oscuridad en su casa", podría ser una forma coloquial de exponer la situación de la industria tequilera mexicana, si bien hay que reconocer los esfuerzos del Consejo Regulador del Tequila para que se comercialice interna y externamente bebida de buena calidad.

## Conclusiones

Restaría plantear, a manera de conclusión, que estos nichos de mercado son limitados y difícilmente pueden ser una opción global para la agricultura mexicana; pese a ello, el esfuerzo de los tequileros mexicanos para el logro de la Denominación de Origen y el acceso a los mercados de calidad implica que hayan logrado ampliar su mercado. La agroindustria tequilera está sumamente concentrada, con condiciones que dificultan el acceso a productores medianos y pequeños, además de que el crecimiento de su competitividad internacional no forzosamente lleva a un mejoramiento de la situación de los productores en campo.

Asimismo, se destaca la creciente importancia de una adecuada protección de la propiedad intelectual e industrial, el control del material genético y la tecnología como requerimientos para lograr la competitividad internacional en las condiciones actuales. Ello hace necesario que los productores mexicanos tengan una actitud abierta y activa hacia la inversión en innovación tecnológica, con todos sus riesgos. Esta actitud, si bien hace unos años estaba casi totalmente ausente en México, en los últimos años ha sido asumida por algunos sectores empresariales interesados en posicionar mejor sus exportaciones. Tal es el caso mencionado de la empresa Cuervo, si bien contrasta con un descuido de la calidad, dado su alejamiento de las normas de Denominación de Origen.

Sin embargo, sería injusto no reconocer la capacidad que han tenido ciertos empresarios agroindustriales mexicanos, como es el caso de los tequileros, para ganar un lugar y defender sus intereses en un entorno internacional sumamente complejo.

<sup>41</sup> M.L. Alós, "Gana el tequila popularidad mundial y pierde identidad", *El Financiero*, 4 de mayo, 1996, p. 46

<sup>42</sup> L. Gómez, "Concentran bebidas adulteradas un tercio del mercado", *La Jornada*, 19 de noviembre, 1998, p. 23.

<sup>43</sup> H. Rendón y M. Alvarado, "Guerra de intereses", *Reforma*, Sec. Negocios, 3. 1998.

**Anthony Giddens.\* *La Tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Madrid, Taurus, 1999 (Colección Pensamiento).***

El autor escribió el libro con la intención de aportar a un debate, a su juicio, de ejes obvios: la quiebra del consenso de bienestar, el fracaso del marxismo y los cambios que contribuyeron a que ocurriera. En contraste, considera que el quehacer y la viabilidad de la socialdemocracia —ajeta a revisar severamente sus postulados— resulta menos obvio. La alternativa que ofrece es la famosa “tercera vía”, entendida como la renovación teórico-política de la social democracia, particularmente del Partido Laborista inglés, hoy representado por el gobierno de Tony Blair, de quien algunos afirman se inspira en el ejemplo de Estados Unidos. El autor afirma que dicha aseveración es relativamente cierta y ejemplifica con el programa de bienestar para el trabajo que más bien tiene la inspiración escandinava del trabajo activo, lo cual es igualmente resultado de la ruptura de Blair con el viejo laborismo. El reto, según Giddens, es que la “tercera vía” pueda ser el “catalizador en la interacción creativa entre Estados Unidos y Europa continental”. Su eje más general es la transformación en el orden mundial para producir prosperidad y solidaridad social.

Fracasado el socialismo real por su incapacidad de generar mayor riqueza y distribuirla más equitativamente que el capitalismo, sus ideales son sin embargo rescatables, siempre que reconozca los valores positivos del mercado, apueste lo necesario a las aportaciones tecnológicas, asuma la dimensión ambiental del desarrollo y se olvide del “estado de bienestar” que “crea hoy casi tantos problemas como los que resuelve.” Por tanto, la alternativa del neoliberalismo irracional tampoco es la socialdemocracia a la “antigua” (Estado interventor y corporativo), sino una que imprima mayor énfasis en la libertad individual y la elección personal; que atienda la productividad, el desarrollo comunitario y el pluralismo.

Así las cosas, tomando en cuenta la derrota del socialismo real y considerando que en algunos países europeos gobiernan partidos o coaliciones con componentes socialdemócratas, el autor formula dos preguntas trascendentes: ¿qué orientación debería tener en un mundo en el que no hay alternativa al capitalismo?, ¿qué provecho podemos sacar hablando de la “tercera vía”?

Según el autor, tanto Blair como Clinton son paladines de esa misma vía y, según sus críticos, se trata de un “neoliberalismo recalentado”. Para Giddens el asunto es el “intento de trascender la socialdemocracia a la antigua como al neoliberalismo”, para lo cual debe responderse el sentido y las implicaciones de la globalización, el individualismo, la izquierda/derecha, la capacidad de acción política y los problemas ecológicos.

Giddens se inclina por la postura de que la globalización es un hecho real avanzado y no un mito o la simple continuidad de tendencias, aunque no comparte la idea de Kenich Ohmae en el sentido de que “el Estado-Nación se ha convertido en una ‘ficción’ y los políticos han perdido todo poder efectivo”, sino casi todo lo contrario, aunque su forma tradicional cambie y sus decisiones estén estrechamente vinculadas a organismos internacionales. Para el autor, el cambio más importante ha sido y es el papel de unos mercados financieros descontrolados que propician desequilibrio y desestabilización (la crisis mexicana y de los tigres asiáticos). Por tanto, el reto es regularlos para restringir sus excesos de movimientos y controlar los excedentes, separar la especulación de la inversión e inducir una gestión económica responsable de las transnacionales. Todo ello, tomando en cuenta que los impactos negativos en la eficiencia pueden tornarse positivos en los costos sociales y económicos de la crisis. A juicio de Giddens, habría que apostar en la uniformidad monetaria y en que los tipos de cambios sean tales que beneficien a todos los agentes económicos, generando así mayor estabilidad de largo plazo. Asimismo, habría que redimensionar y reorientar la función de los organismos financieros y comerciales internacionales para adecuarlos a esta realidad. La desigualdad en el disfrute de la riqueza puede superarse con una globalización o internacionalización de gobierno, así como los fenómenos ambientales y los problemas ecológicos.

*Enrique Velázquez Zárate*

\* Director de la London School of Economics and Politics. Autor de diversas obras, de la que sobresale *Más allá de la izquierda y la derecha*. Intelectual ligado al Partido Laborista que actualmente gobierna Inglaterra y consejero del Primer Ministro Tony Blair.

**Oskar Lafontaine\* y Christa Müller.\*\* No hay que tener miedo a la globalización. Bienestar y trabajo para todos. Madrid, Biblioteca nueva, 1998 (Colección Ensayos).**

Además de compañeros de vida, los autores han sido destacados teóricos y dirigentes del Partido Socialdemócrata alemán, quizá el más avanzado en su género en el nivel mundial. Preocupados por el impacto del neoliberalismo en su país —probablemente el segundo más poderoso de la tierra—, y puestos ante el imperativo de recuperar el gobierno que durante 14 años ejerció la coalición Unión Cristiano-Demócrata/Unión Social Cristiana y Partido Liberal Demócrata, presidida por Helmut Köhl, los autores se dieron a la tarea de elaborar la obra que reseñamos y que, sin duda, aporta gran interés y trascendencia en el debate internacional en torno del futuro de las sociedades humanas.

El punto de partida es una severa crítica diagnóstica (es decir, no sólo sustentada en un cuerpo doctrinario de ideas, sino en hechos académica y teóricamente sistematizados) de los resultados de una política económica cimentada en el “radicalismo de mercado” que, a su juicio, han significado serios retrocesos para el presente y el futuro de la sociedad alemana. Estos equivalen, de acuerdo con los autores, a la invalidez de los postulados esenciales del “radicalismo mercantilista” o neoliberalismo.

De entrada, los autores postulan como falso el punto de partida: la necesidad de recuperar la competitividad alemana en el entorno mundial, promoviendo, como ejemplo a seguir, la política económica aplicada en Estados Unidos, Japón y los tigres asiáticos, toda vez que los datos duros indican que Alemania es el país más competitivo per cápita del mundo, generando importantes excedentes en la balanza comercial y la fortaleza del marco alemán. Por ende, también consideran falso (y manipulador) el temor de que la economía alemana fuera absorbida por dichas economías “ejemplares”, cuando la realidad es exactamente al revés. Además, la reciente crisis de Japón y de los tigres asiáticos (como la de México en 1994) hizo añicos la teoría de la “ejemplaridad” del modelo, es decir, de unas economías volcadas hacia el exterior con salarios y condiciones laborales y sociales en deterioro. “[...]Las expectativas que muchos expertos habían puesto en el libre tráfico de capitales y en los tipos flexibles de cambio (así como en la desregularización) no se han cumplido, señalan los autores, y recuerdan que tanto Paul Vocker como George Soros han abogado por todo lo contrario: regular el tráfico de capitales a fin de contener la nociva especulación.

Igual cuestionan el reformismo jurídico “modernizador” como condición para incrementar la productividad, por la vía de los recortes en la prestación de servicios sociales, la reducción de derechos de los trabajadores, los convenios salariales y los impuestos empresariales, pero con un incremento real del desempleo. Se trata, dicen los autores, de un reformismo *regresivo y restaurador* de una sociedad cada vez más empobrecida y cada vez menos libre, al tiempo que abogan por reformas que se vinculen a transformaciones que “aporten mayores oportunidades y mejores condiciones de vida”, y señalan como posibilidades: *a)* la participación de los trabajadores en fondos productivos; *b)* la renovación ecológica del sistema impositivo y tributario; *c)* la reducción de la tributación laboral para aumentar el empleo; *d)* el incremento de los subsidios para los hijos de la familia.

Es más, si tradicionalmente el concepto de libertad (tan caro al discurso neoliberal) está vinculado con modernidad, entonces, y de acuerdo con sus resultados concretos, las políticas y las reformas neoliberales citadas resultan ser enemigas de esa libertad, aun cuando pregonen todo lo contrario. El dogma del mercado llevado al extremo, valga la redundancia, trastoca valores humanos y

\* Nació en 1943 y es diplomado en Física. Ministro presidente del *Land* (Estado) del Sarre y presidente federal del Partido Socialdemócrata alemán.

\*\* Nació en 1956 y es diplomada en Economía y Comercio. Entre 1983 y 1990 trabajó en la Comunidad Europea, en el Parlamento regional de Hesse, en la presidencia de Hesse y en la presidencia del Partido Socialdemócrata alemán. Desde 1990 es colaboradora científica en el Departamento de Política Económica de la Fundación Friedrich Ebert.



conductas sociales positivas en negativas. El todo es mercado —desde la producción de bienes materiales, hasta las prestaciones sociales, la gestión del Estado, el entorno familiar y la vida individual—. El todo es empresa —aun cuando se trate de bienes públicos e intereses sociales—.

Europa debate si el neoliberalismo es la respuesta a la globalización y revela hechos y dogmas: la actividad financiera es global, no así el mercado de divisas que es regional; y a pesar de la movilidad laboral, el mercado de trabajo es nacional. La competencia intrínsecamente de exclusión entre empresas, trasladada al nivel de exclusión entre países, genera expectativas de movilidad laboral hacia las naciones que presentan mejores condiciones pero que no están en capacidad de solventar la expectativa. De ahí la necesidad de una competencia justa, en la que nadie pueda ganar en su país más de lo se puede, pero tampoco menos de lo que se debe. De otra manera, el *dumping* generalizado de costos conduce a la deflación con todas sus consecuencias.

La globalización que se dogmatiza y promueve es también excusa y justificación: en Alemania hay desempleo, deuda pública creciente y sobrecarga fiscal para los trabajadores. A juicio de los autores, el gobierno de Köhl falsea los hechos cuando culpa de estos resultados precisamente a la globalización, toda vez que en realidad son la consecuencia de la propia política económica alemana, que induce estrategias desregulatorias y de *dumping* de costos (*down sizing*).

La incesante reducción de impuestos a las empresas y los capitales no permite a los Estados fomentar el desarrollo económico (crecimiento y empleo). Ello es así porque los capitales emigran a los países donde las ventajas impositivas son mayores, aunque utilicen la infraestructura de los países que construyen los países en un contexto de reducción tributaria.

Para los autores, es necesario un Estado fuerte y disciplinado que construya y preserve las condiciones y el marco de la libre competencia. Argumentan que esta fórmula de ordenamiento fue válida para reconstruir la economía alemana de la posguerra y abogan porque sea válida para la europeización y globalización de los procesos nacionales. Así, el *ordenamiento internacional* pasa por *restituir el derecho de la política* antes que el del mercantilismo y, a su parecer sus objetivos serían los siguientes: estabilizar el tipo de cambio; tipos de interés orientados a la estabilidad y el crecimiento; presupuesto orientado a la coyuntura y orientado al empleo; tributación equitativa; política tecnológica común; carta social internacional; programa contra la destrucción mundial del medio ambiente y refuerzo de la demanda interna a largo plazo.

Ello no atenta contra el mercado, la competencia y la productividad, sino que los asume desde otra óptica política, donde los seres humanos son el sujeto en torno de los cuales y para los cuales se construyen los procesos de desarrollo, destacando su dimensión ambiental y, en ella, la eficiencia energética. Esta tesis es importante, toda vez que la destrucción ecológica (apoyada por la desregulación ambiental) no sólo genera desempleo, sino la destrucción de la base material de sustentación de las futuras sociedades humanas. Así, los autores coligen que, ahora, a la productividad del trabajo debe sobreponerse la productividad energética como condición no sólo para generar empleo, sino sobre todo para heredar a las generaciones futuras un planeta viable. Ello implica, además, el cambio de patrón en la producción de los satisfactores materiales, abandonando el concepto de *útese y tírese*, por el de productos duraderos y reparables que al necesitar servicios de mantenimiento generan miles de empleos en pequeños y medianos talleres. Quienes se oponen a transformaciones de esta índole aducen que sería atentar contra el crecimiento, cuando en realidad se trata de reemplazar un tipo de crecimiento por otro.

Los países y sus complejas economías no pueden concebirse como simples negocios. La economía pura no integra a la sociedad, como suelen creer los tecnócratas, sino que más bien atenta contra la democracia. La democracia es el instrumento o el medio para alcanzar la igualdad de los derechos, y la política económica y los instrumentos financieros deben estar al servicio de ese objetivo social. Ello no quiere decir que la economía o el mercado deban estar sujetos por la política, sino por la democracia.

La distribución de la riqueza y el ingreso desde arriba genera exclusiones, desigualdades, injusticias, polarizaciones y la política por la vía de la democracia debe propiciar la distribución de la riqueza y el ingreso desde abajo, empezando por el empleo y el salario.

Enrique Velázquez Zárate